

УДК 330.837: 332.146.6

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА В СИСТЕМЕ
УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ***Ярош О.Б.*

Проанализированы вопросы отношения к окружающей среде с позиции институциональной теории общественного выбора. Определяется значение и роль формальных и неформальных институтов в понимании проблем природопользования. Выдвигается гипотеза о том, что возможность реализации природоохранных стратегий во многом зависит от согласования внутренних и внешних стимулов, существующих в обществе.

Ключевые слова: *теория общественного выбора, институциональная экономика, природопользование, формальные, неформальные институты.*

В настоящее время в нашей стране одной из наиболее обсуждаемых научных тем является проблема устойчивого развития. Это связано с тем, что предпринимаются попытки выбрать правильные ориентиры во взаимоотношениях общества и природы. Поскольку понимание этих механизмов может дать ответ на вопрос о том, какой должна быть природоохранная политика в стране: мягкой, стимулирующей или жесткой? Выбор характера эффективной стратегии в этой сфере обуславливает актуальность данного исследования.

Зачастую анализ эколого-экономических отношений ведется с политических либо законодательных позиций, упуская из виду готовность общества воспринимать и понимать стратегию устойчивого развития как базовый ориентир. Целью этой работы является оценка возможности реализации природоохранных стратегий с позиции институциональной теории общественного выбора.

Интерес к ней достаточно широк, поскольку она ставит вопрос о повышении эффективности распределения и потребления природных ресурсов, выражающихся в «провалах государства». Рассмотрение этой проблематики впервые было затронуто в работах Т. Веблена [5] и К. Каппа [2]. В Украине исследования в этой области ведутся только последние несколько лет и они единичны – это работы В.А. Евтушенко [7], П.В. Тархова [18], Ю.О. Николаева [15]. Поэтому в силу недостаточной изученности данного вопроса, существует огромное поле для теоретического и экспериментального анализа в этом направлении.

Уровень социального развития современного общества очень сильно влияет на качество окружающей среды. Особенно это проявляется на локальном и региональном уровнях, когда поведение индивидуума, его адекватность сказывается на отношении к внешнему миру, природе и стремлении ее сохранять. Обратная реакция получается в результате своеобразного „ответа” окружающей среды по отношению к обитающей в ней человеческой популяции в виде ухудшения условий для её существования. Подтверждение этих представлений можно найти в работах М. Вебера [4], который отмечал, что: «экономика является производной от культуры, нравственности, религиозных и этических установок. Все это может быть фактором как устойчивого, так и неустойчивого развития». Анализ с позиций институциональной теории общественного выбора, предполагает определение силовых полей, слагающихся между неформальными и формальными институтами, их влияние на систему природопользования.

К первым относятся институты как «привычные способы реагирования на стимулы, которые создаются изменяющимися обстоятельствами» [5]. Они определяются как набор неформальных правил, к таковым относятся: обычаи, традиции, предпочтения и т.д. Данные составляющие характеризуются консерватизмом и формируют долгосрочные поведенческие предпочтения [1].

Ко второй группе имеют отношение «особые способы существования общества, которые образуют системы общественных отношений» [5]. Они выступают как формальные составляющие, в число которых входит система экономических институтов и правовых норм (законы, указы, постановления, инструкции) и т.д.

Причинно-следственная взаимосвязь между этими двумя группами определяет институты влия-

ния на механизмы формирования стратегий природопользования. Попробуем проследить взаимоотношение этих составляющих.

Роль институциональных неформальных регуляторов достаточно велика, поскольку они задают внутренние стереотипы поведения по отношению к окружающей среде. В Украине в настоящее время сложилась ситуация, когда общество стремится решать исключительно вопросы повышения благосостояния, а потребность в экологических благах отодвинута на второй план, при этом основным краеугольным камнем является максимизирующее поведение общества и индивида в частности. Если задать вопросом: почему так происходит, то ответ можно найти в том, что данная проблема имеет прямую взаимосвязь с экономическим благосостоянием общества. Экологические требования становятся стандартом поведения и частью культуры общества только тогда, когда это позволяет уровень экономического развития. Если обратиться к разработанной А. Маслоу [3] пирамиде человеческих потребностей, то вероятно предположить, что экологические - будут являться нуждами самого высокого уровня. Поскольку признание и желание решать проблемы стоит на высшей степени человеческой мотивации - самоактуализации. Если учесть тот факт, что обязательным условием перехода между уровнями, является удовлетворение потребностей более низкой ступени иерархии, то разумно предположить, что для перехода от физиологических и социальных к экологическим, необходим определенный уровень экономического развития.

Именно поэтому в нашей стране потребности в охране окружающей среды остаются второстепенными по причине неудовлетворенности материальных, физиологических и бытовых нужд. Решение этого вопроса видится в проведении государством такой экологической политики, которая жестко закрепляет требования устойчивого развития в виде эколого-ориентированного поведения. Её основным инструментом должна являться психологическая мотивация в виде риска заболеваний, связанных с ухудшением и загрязнением окружающей среды. В этом случае актуализируется более низкий уровень человеческих потребностей в безопасности, который несравнимо ближе к физиологическим базовым нуждам. Следовательно, если поставить вопрос: насколько потребитель готов затратить средства, чтобы получить экологическую безопасность, то ответ будет близок к тому, что не больше, чем он тратит на поддержание собственного здоровья.

Согласно международным критериям около 30% населения нашей страны квалифицируются как бедные [6], поэтому их расходы на медицину будут только в пределах поддержаний минимальных требований к собственному здоровью. Учитывая тот факт, что финансирование здравоохранения Украины из бюджета составляет около 21 млрд. грн (3,5% ВВП), то на душу населения приходится примерно 440 грн. (88 дол. США) в год [12]. Из этой суммы на приобретение медикаментов держава выделяет лишь 11% или 48 грн. в год на человека, что явно недостаточно, поэтому государство вынуждает самих граждан тратить деньги на поддержание здоровья. Можно попытаться оценить сумму затрат каждого человека косвенным образом. Согласно официальной статистике Министерства экономики Украины в 2007 г. было истрачено гражданами в течение года денежных средств в размере 150 млрд. грн. Принимая во внимание то, что продажа медикаментов составляет в год около 12 млрд. грн, то получается, что в среднем на них тратится от 10-12% заработка. Исходя из прожиточного минимума, установленного в 2007 г. в размере 564 грн и средней заработной платы - 1521 грн, получится, что на здоровье в месяц каждый человек тратит в среднем от 56 до 152 грн. Данный анализ подтверждается статистическими данными США и Европы, где затраты на лечение составляют около 10 % от зарплаты [17].

Если гипотетически предположить, что заболеваемость и связанные с ними расходы можно снизить за счет улучшения качества окружающей среды, то получается, что потребитель формально может часть средств, которые он отдает за лечение, из указанных выше сумм, направить на предупреждение негативных последствий. В действительности, в этой ситуации включаются сложные психологические механизмы, в результате чего человек, вряд ли будет готов сэкономленные средства направлять на экологические блага.

Поэтому с неинституциональных позиций предлагается пересматривать, основанные на рыночных стоимостях, нормативы качества окружающей среды и проводить общественную оценку природных благ. Анализ показывает, что в современных условиях низкого уровня жизни, вести так на-

зываемую «стимулирующую» экологическую политику и перекладывать вопросы оптимизации природопользования только на общество при минимальном участии в этих вопросах государства нерационально и мало эффективно. Поэтому возрастает роль государственного вмешательства. Именно оно теоретически должно формировать формальные институциональные механизмы, выдвигающие и удовлетворяющие экономические и нормативно-правовые требования.

Начиная с 1991 г. в ст. 3 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [12] было зафиксировано положение о гарантировании экологически безопасной среды для жизни и здоровья людей, а в ст. 5 указано, что охранять здоровье и жизнь людей от негативного влияния неблагоприятной экологической обстановки должно государство. Именно оно должно обеспечивать эффективное функционирование формальных институтов, включающих нормативно-правовые нормы. К таковым относится, принятый в 1994 г. Закон Украины «Об обеспечении санитарного и эпидемиологического благополучия населения» [9]. В нем были закреплены положения о возмещении вреда людям, проживающим на загрязненных территориях. Формально данные механизмы существуют, а в реальности нет, поскольку для выплат компенсаций необходимо четкое выделение районов, которые можно считать неблагоприятными.

Как выделять территории экологического бедствия? В настоящее время это не определено. В Законе Украины «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера» [10] было закреплено такое понятие как «зоны чрезвычайной ситуации», но исключительное право их устанавливать имеет только Верховная Рада. Кроме того, само по себе понятие «зоны» носит временный характер. Она объявляется «зоной чрезвычайной ситуации» только на тот период, пока территория будет непригодной для жизни человека. Возникает правовая дилемма, заключающаяся в том, что экстерналии издержки перекладываются государством на общество, на людей, которые живут на загрязненных территориях, не считающимися «зонами бедствия»: заводами, предприятиями и т.д. Институциональные исследования данного вопроса [2] подтверждают, что в рыночной экономике экологические издержки частных предприятий успешно переносятся на общество. В результате чего: «рынок способен давать ложную информацию о положении экономики и общества в целом, поскольку не учитывает воздействие предприятий на окружающую природную среду» [2]. Таким образом, возникает вероятность возникновения «внешней экономики». Данная идея была высказана ещё представителем неоклассики А. Маршаллом [14] и определялась им как «экономика третьих лиц». В совокупности это, выражается в «провалах рынка» и неспособности государства создать эффективную институциональную среду в природопользовании.

Анализ системы взаимосвязей между потребительскими предпочтениями, формирующими институциональную структуру социально-экономических отношений, а с другой стороны – требованиями природоохранного законодательства показывает, что существуют косвенные причинно-следственные связи, которые выкристаллизовываются в процессе действия экономической, экологической и социальной сред. Данные составляющие включают в себя как неформальные правила поведения людей и общества, так и механизмы побуждения к выполнению правовых норм. Между ними существуют противоречия, заключающиеся с одной стороны в индивидуализме и консерватизме неформальных форм поведения индивида по отношению к окружающей среде, а с другой – форсированными изменениями всего комплекса формальных правил: принятием огромного количества законодательных актов, постановлений и полным отсутствием практических механизмов контроля за их реализацией. В настоящее время экологическое законодательство Украины включает свыше 200 законов и подзаконных актов. Почти все они, были приняты или скорректированы после принятия Конституции Украины [13] в 1996 г. Учитывая количество рабочих дней в календарном году равное 250, можно определить, что за последние 12 лет принимается в среднем по 15 законов и нормативных актов. Все это приводит к опережающему развитию формальных институтов [19]. Из-за чего общественное сознание не успевает измениться и отреагировать на произошедшие трансформации, что ведет к неприятию внешних инструментов воздействия и практически полностью их нивелирует. Изменения в структуре неформальных институтов происходят крайне медленно, поскольку их темп зависит от уровня культуры, консервативности, случая, естественного отбора и т.д [19]. Последний тезис является одним из основных для понимания сложившихся норм поведения.

Отношение каждого индивида к проблемам охраны окружающей среды с институциональных позиций очень сильно зависит от неполноты и искаженности информации, представленных обществу, и соответственно его ограниченных возможностей по переработке и ее правильной интерпретации. В Украине данная проблема носит очень масштабный характер. В качестве примера можно привести несколько фактов:

1. В Законе Украины «Об информации» [11], были исключены такие важные сферы информации, как: сведения о состоянии здоровья и безопасности, условиях жизни людей и т.д.
2. Национальные доклады о состоянии окружающей среды в Украине с 2006 и 2007 гг. попросту отсутствуют.
3. Несмотря на принятые ещё в 2005 г. поправки к ст. 10 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [12], Закона Украины «О местном самоуправлении» [8] до сих пор не создана общегосударственная информационно-аналитическая система.
4. Искаженность информации носит комплексный характер: некоторые нормативные акты Министерства охраны окружающей природной среды Украины, включающие обширные разделы экологической информации, отнесены к конфиденциальным, среди них:
 - информация о регулировании экологических вопросов на трансграничных реках Украины;
 - регулирование экологических вопросов, касающихся биологически активных (отравляющих, инфекционных) веществ, генетически измененных организмов, которые могут использоваться как биологическое оружие;
 - отдельных выводов государственной экологической экспертизы;
 - информация о технических характеристиках гидротехнических сооружений;
 - информация по вопросам функционирования Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины.

Указанные приказы Минприроды противоречат Конституции Украины [13], Орхусской конвенции, законам «Об охране окружающей природной среды» [12] и «Об информации» [11], Гражданскому кодексу Украины [16], которые гарантируют каждому право свободного доступа к экологической информации. Все это привело к тому, что вторым Совещанием Сторон Орхусской конвенции в 2005 г Украина была признана страной, которая не соблюдает конвенцию. Вместе с тем критические выводы ЕЭК ООН и совещания Сторон относительно Украины не были обнародованы ни в одном официальном средстве массовой информации. Несмотря на то, что доступ общественности к информации определяют 18 Законов Украины, 7 Указов Президента Украины, 14 Постановлений и ряд распоряжений Правительства Украины.

В результате Национальный отчет Украины по выполнению Орхусской конвенции в 2007 г был признан ЕЭК ООН как неудовлетворительный и был поставлен вопрос о том, что из-за многолетнего невыполнения положений Орхусской конвенции, ставятся под вопрос политические декларации относительно становления правового государства, демократического и европейского выбора Украины.

Данная ситуация сложилась из-за того, что органы государственной власти имеют размытый контроль и не персонифицированную ответственность, которая перекладывается между государственными структурами. Постановка экологических приоритетов в национальном масштабе часто не реализуется из-за слабых механизмов контроля и мониторинга со стороны Министерства экономики. Поэтому в настоящее время говорить о «переходе к устойчивому развитию» Украины очень преждевременно. Поскольку оно должно подразумевать в первую очередь введение единых и всеми принятых стандартов и критериев, открытость информации, а также контроль по выполнению постановлений и законов.

ВЫВОДЫ

В заключение можно отметить, что создание действенной институциональной среды в области природопользования возможно только в результате налаживания эффективной взаимосвязи и коэволюции между формальными и неформальными институтами. Данная тождественность может выражаться в двух вариантах:

- общество готово участвовать в охране окружающей среды ровно настолько, сколько позволя-

ют личные убеждения и вера каждого из его членов;

- государственные институты (формальные) предоставляют полноту информации и правильную оценку последствий от загрязнения, вводят жесткие санкции и контроль по выполнению норм законодательства.

На наш взгляд, подобный принцип, может быть положен в основу выработки государственной политики в этой сфере. Когда регулирование поведения субъектов правоотношений в области природопользования осуществляется через установление четких регламентированных правил в отношении природных ресурсов. Оно должно быть основано на системе позитивных стимулов и штрафов, имеющих превентивный характер и распространяющихся на всех членов общества, невзирая на их статус. Особенно в тех случаях, когда частные интересы отличаются от общественных. Поэтому определение природоохранной стратегии, ее принятие обществом во многом зависит от психологического взаимодействия и согласования внутренних и внешних стимулов. Решение поставленных вопросов представляет огромный практический интерес, поскольку оно направлено на решение нелинейной задачи по обеспечению устойчивости в социосистеме. В противном случае при отсутствии необходимой институциональной среды, проблемы природопользования будут обостряться из года в год, определяя тенденции для деструктивного, неустойчивого развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Buchanan J.M. Constitutional democracy, individual liberty and political equality// Jb.Neue Polit. Econ.- №4.- 1985. - S.249.
2. Kapp K.W. Die Volkswirtschaft als offenes System: Implikationen fuer die Wirtschaftstheorie. - Frankfurt/M.: Fischer, 2002.-636 s.
3. Афанасьев Д. А. Маслоу и теория иерархии потребностей // Новая медицина тысячелетия. - 2007.- № 1.- С. 13-14.
4. Вебер М. Хозяйство и общество. — М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2007.- С.20-32.
5. Веблен Т. Теория праздного класса. – М.: Прогресс, 1984.- 367 с.
6. Веклич О. Экологический фактор формирования конкурентоспособности национальной экономики // Экономика Украины. — 2005. — N 12. - С. 65-72.
7. Свтушенко В.А. Еколого-економічні відносини в системі суспільного вибору: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.01.01. – Харків, 2003. – 20 с.
8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України.- 1997.- N 24, ст. 170.
9. Закон України „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” // Відомості Верховної Ради України.- 1994. - N27. - ст. 218.
10. Закон України „Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” // Відомості Верховної Ради України.- 2000.- N40. -ст.337.
11. Закон України „Про інформацію” // Відомості Верховної Ради України.- 1992.- N 48.- ст.650.
12. Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” // Відомості Верховної Ради України.- 1991.- N 41.- ст.546.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України.- 1996.- N30.-ст. 141.
14. Маршалл А. Принципы политической экономии. –Т.1.- М.: Прогресс, 1983.- 416 с.
15. Николаев Ю.О. Анализ институционального подхода к решению современных эколого-экономических проблем // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. - Вып. 70. - С.133-138.
16. Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо права на інформацію // Відомості Верховної Ради України.- 2006.- N 15.- ст. 127.
17. Радіонова І.Ф. Фінансова політика як феномен інституціональної економіки// Фінанси України.-2007.- №11.- С. 53-63.
18. Тархов П.В. Институциональное обеспечение качества человеческого капитала как залог устойчивого развития экономики// Наукові праці Дон НТУ. Серія: економічна. –Вип.103-1. - С.130-136.
19. Цыренов А.Р., Сактоев В.Е., Цыренова Е.Д. Механизм государственного воздействия на формирование институциональной среды экономики региона. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2004. - 232 с.