МИНИСТЕРСТВО ОБЩЕГО И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ РФ

РОСТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

### ДОКЛАД

на тему:

**«Природные ресурсы как ресурсы общего пользования»**

## Ростов-на-Дону

## 2002г.

Провалы рынка и деградация окружающей среды

Хорошо функционирующие рынки – эффективный механизм в экономике по оптимальному распределению ресурсов между пользователями, что максимизирует общественно благосостояние. Чтобы добиться хорошего функционирования рынков необходимо выполнить несколько условий: четко определенные права собственности на все ресурсы, информация должна свободно распространяться между агентами рынка, и ограниченные ресурсы должны поступать на рынок, где им будет установлена цена исходя из соотношения спроса и предложения.

Провалы рынка наступают в тех случаях, когда некоторые из этих условий не выполняются. В экономической литературе описывается ряд случаев провалов рынка. Применительно к экологической проблематике наличие внешних эффектов (экстерналий) и ресурсов, находящихся в общественной собственности («трагедия общин»), два наиболее ярких явления, вызывающих провалы рынка.

# Права собственности и возобновляемые ресурсы

Ресурсы общего пользования - это ресурсы, находящиеся в коллективной собственности. Если доступ к данному ресурсу никак не регламентируется, то ресурс подвергается истощению. Примерами являются: перевыпас скота на общинных землях, истощение рыбных запасов. Плохо сформулированные права собственности на ресурсы определяют характер и использования природного ресурса

## Экономические проблемы

Природные ресурсы разделяются на возобновляемые и невозобновляемые.

Невозобновляемые ресурсы конечны, поэтому их чрезмерное использование со временем приведет к исчерпанию запасов. Главной экономической задачей является регулирование использования запаса этого вида ресурсов во времени. Возобновляемые ресурсы могут восстанавливаться.

Примерами возобновляемых ресурсов являются рыбные ресурсы, леса. Следует быть максимально осторожным, однако, употребляя термин возобновляемость, так как речь в большинстве случаев идет о частичной восстанавливаемости. Леса, которые вырубают, а пастбища используют под животноводство, обычно не восстанавливаются. Количество питательных веществ в почве снижается и происходит ее эрозия.

При устойчивом режиме управления возможно сохранение самого ресурса, а расходуется только его прирост. Так при вылове рыбы отлавливаются только взрослые особи, а молодые сохраняются и размножаются до наступления следующего сезона. Если регулярно использовать большее количество ресурса, чем обеспечивается устойчивым развитием, то маловероятно, что оставшаяся часть ресурсов сможет регенерироваться. Поэтому основная экономическая проблема, связанная с возобновляемыми ресурсами, связана с уровнем и темпами их использования, чтобы сохранить их запас на оптимальном уровне.

### Режимы собственности

Под понятием права собственности на землю и иные природные объекты понимается, во-первых, совокупность правовых норм, регулирующих данный вид собственнических отношений, которые закреплены в ст.ст. 8, 9, 35, 36, 72 Конституции РФ, в Гражданском кодексе РФ и других правовых актах, т.е. право собственности в объективном смысле. Во-вторых, совокупность правомочий лица по владению, пользованию и распоряжению объектом собственности – т.е. право собственности в субъективном смысле. В-третьих, правоотношение, возникающее между собственником и иными лицами, как собственниками, так и не являющимися собственниками. На основании всего вышесказанного целесообразно сделать вывод, что право собственности имеет структуру, сходную со структурой любого другого правоотношения собственности.

Структура любого регулятивного правоотношения включает в себя три основных элемента:

* объект правоотношения;
* субъект правоотношения;
* содержание правоотношения.

Не всякий объект собственности может быть природным объектом собственности. Природный объект должен обладать внутренним и внешним признаком природного объекта.

Внутренним признаком природного объекта является совокупность его свойств, которую можно условно разделить на три элемента:

1. Свойства природного объекта – типичные и устойчивые для данного типа объектов признаки. Например, всем землям присуще наличие почвенного плодородного слоя.
2. Состояние природных объектов – изменения, вызванные в нем в результате природной и хозяйственно деятельности, засоренность сельскохозяйственных угодий камнями, санитарное состояние леса и т.п.
3. Природные процессы, происходящие в природном объекте, например, ветровая и водная эрозия почв, засоление, заболачивание почв и т.п.

Внешним признаком природного объекта является наличие его экосвязей с другими природными объектами и с экологической системой в целом.

Итак, объектами права частной, государственной, муниципальной и других форм собственности на природные объекты являются:

* отдельные природные объекты (земля, недра, леса и т.п.);
* только те, которые предусмотрены в законе (не являются объектами экологические взаимосвязи, ветровая энергия, солнечная энергия);
* при условии, если они находятся в экологической связи с окружающей природной средой (например, воду в водопроводе, древесину на предприятии, полезные ископаемые в промышленной переработке и т.п. нельзя считать находящимися в экологической связи с природой; они переходят в разряд имущества и становятся объектами гражданского права).

Немаловажное значение для характеристики природного объекта имеют его полезные для человеческого общества качества, т.е. когда они служат для выполнения жизнеобеспечивающих функций, определяющих социально-экономическую ценность объектов природы.

Необходимо, чтобы природные объекты были возможными для эксплуатации человеком. Нельзя, например, использовать оползни и обвалы в горах.

Природные объекты должны находиться в пределах государственных границ и континентального шельфа России[[1]](#footnote-1).

Таким образом, можно сказать, что природа – интегрированный и дифференцированный объект правовой охраны. Являясь системой экологических систем, земная природа внешними границами имеет атмосферу и околоземное пространство.

Субъектами права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на природные ресурсы являются народы России, проживающие на соответствующей территории, где земля и иные природные ресурсы используются и охраняются как основа их жизни и деятельности.

Однако, следует особо заметить, что в законе народам не предоставлено статуса собственника, и правомочия по владению, пользованию и распоряжению природными ресурсами осуществляется соответствующими органами государственной и муниципальной власти, а также иными юридическими и физическими лицами.

Управление и использование ресурсов зависят от режима прав собственности. Обычно различают четыре режима прав собственности: частная собственность, ресурсы общего пользования, ресурсы открытого доступа и ресурсы, принадлежащие государству.

При открытом доступе к ресурсам наблюдается тенденция к их чрезмерной эксплуатации, поскольку ни у кого нет стимулов сохранить или ограничить темпы нынешнего использования, чтобы обеспечить эффективное потребление ресурса в будущем. Отсутствие прав собственности при открытом доступе означает отсутствие заинтересованности к инвестициям, поскольку тот, кто инвестирует средства в сохранение ресурса не имеет никаких гарантий, что ему достанется отдача от этих инвестиций. В данном случае термин "инвестиции" характеризует как собственно капитальные вложения, так и сдерживание темпов использования ресурсов ради интересов получения краткосрочной прибыли в ущерб долгосрочной продуктивности ресурса.

Классическим примером ресурсов открытого доступа до недавнего времени являлись ресурсы Мирового Океана. Киты пострадали от чрезмерного отстрела, в результате которого на грани исчезновения оказались отдельные виды. Атмосфера также является одним из ресурсов открытого доступа. Свобода в отношении прав на выбросы до введения ограничений приводила к уничтожению ассимиляционного потенциала атмосферы.

Частная собственность в принципе обеспечивает стимулы для собственника сохранять долгосрочную продуктивность ресурса. Если у частного собственника существует уверенность, что в долгосрочной перспективе он получит выгоду от своих инвестиций, направленных на укрепление продуктивности ресурса, то он не будет заинтересован в нанесении вреда самому себе и не станет чрезмерно эксплуатировать ресурс.

Чтобы права частной собственности в полной мере создавали стимулы для рационального использования ресурса, они должны быть четко определены, быть исключительными, безопасными, гарантированными и передаваемыми. Защита и надлежащее соблюдение прав частной собственности тоже являются необходимыми условиями эффективного функционирования института частной собственности, который без надлежащего выполнения данных условий не создает стимулов к рациональному природопользованию.

Четкая определенность и исключительность прав собственности означает ясность правого пространства, которое "покрывается" правом собственности (что можно, а что нельзя) и отсутствие конкурирующих альтернативных претензий на данный ресурс.

Безопасность и гарантии означают государственную защиту от посягательств на частную собственность в виде экспроприации (без адекватной компенсации), социальных и политических рисков и экономической неопределенности. Отсутствие безопасности лишает смысла долговременные инвестиции.

Соблюдение прав частной собственности означает уважение общества к этому древнему институту. Исключительность и четкость формулировок не будет иметь значения, если общество игнорирует соблюдение прав частной собственности. Право, соблюдение которого не обеспечено, перестает быть правом.

Права должны официально (легально) передаваться, например, путем продажи или аренды. Если это нельзя сделать, то резко падает привлекательность инвестиций.

Управление ресурсами общего пользования, находится где-то между ресурсами открытого доступа и частной собственностью. Общее пользование означает, что четко определенная группа пользователей обладает ресурсами, и что они в состоянии исключить доступ не владельцев к данному ресурсу. Примером ресурсов такого типа являются различные формы выпаса скота в Африке. Где племена владеют и используют поля совместно.

Ресурсы общего пользования имеют меньше рисков плохого управления, нежели ресурсы открытого доступа и их не следует смешивать.

Имеется ряд примеров эффективного регулирования предельной нагрузки на пастбищах, используемых коммунами. Однако, эта форма собственности показала себя неустойчивой к изменению внешних условий.

Государственная собственность на землю и другие природные ресурсы казалось бы на первый взгляд преодолевает возможность повторения "трагедии общего пользования": собственник един. Однако, чтобы эффективно осуществлять управление своей собственностью, государство должно быть в состоянии осуществлять мониторинг за природопользованием отдельными группами лиц, которым данный ресурс предоставлен во временное использование, а также быть в состоянии обеспечивать установленные правила. На практике в большинстве случаев такого успешного положения дел не наблюдается.

Содержание права частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю и иные природные объекты выражается в трех правомочиях:

* праве владения;
* праве пользования;
* и праве распоряжения.

Право владения природными ресурсами предполагает обладание ими, фактическое господство над ними, а также удержание в обладании.

Владение землей и природными объектами может быть полным и частичным. Полное владение бывает во всех случаях, когда природный объект находится на территории данной республики, иного автономного образования. Если же природный объект географически расположен на территории нескольких субъектов РФ, то порядок владения осуществляется между ними по достигнутому соглашению, а при необходимости – с участием РФ.

Право владения землей и иными природными объектами является абсолютным, т.е. распространяется на все земельные участки и природные объекты, находящиеся на территории соответствующих субъектов Федерации.

Собственником право владения реализуется через право хозяйственного ведения экологопользователей.

Право пользования землей и иными природными объектами выражается в хозяйственной и иной их эксплуатации, извлечении из них полезных свойств и использовании для иных целей удовлетворения потребностей общества.

Право пользования землей и иными природными объектами осуществляется с соблюдением определенных правил, основополагающая конструкция которых введена Законом РФ “Об охране окружающей природной среды”, и которые конкретизируются в кодексах субъектов Федерации и законах РФ об использовании и охране природных объектов; о животном мире; об охране атмосферного воздуха.

Здесь важно отметить, что право пользования землей и иными природными объектами имеет две основные стороны:

* установление для экологопользователей определенных правил эксплуатации природных объектов при непрерывном государственном контроле за их соблюдением;
* взимание доходов с экологопользователей, полученных в ходе использования природных объектов, через систему налоговых и рентных платежей.

Право распоряжения собственника землей и иными природными объектами составляет его третье самостоятельное правомочие. Если в цивилистическом понимании этот термин предполагает возможность определять юридическую судьбу вещи, то в отношении природных объектов это правомочие несколько сужено, и к нему больше подходит термин “определение юридического статуса природного объекта”, поскольку судьбу природных объектов определяет состояние окружающей среды, состояние самого объекта, на которые человек не всегда может оказать решающее влияние.

#### Способность рынка самостоятельно преодолевать провалы рынка

Рынок необязательно всегда находит социально оптимальное решение. Экологическая деградация может иметь место в случае наличия экстерналий, или когда эксплуатируются ресурсы общего пользования.

Но не бывает случаев без исключений. Есть примеры успешной интернализации экстерналий и позитивного опыта управления ресурсами общего пользования, когда участвующие стороны находят взаимовыгодное позволяющее предотвратить деградацию окружающей среды решение. Тот факт, что рынки в некоторых случаях могут найти решения своих проблем, означает, что органы государственного управления не должны автоматически вмешиваться при провале рынка. Во-первых, лучше всего поддерживать ситуации, при которых рынки сами могут решить свои проблемы – если это возможно. Во-вторых, вмешательство государство может в ряде случаев лишь усугубить ситуацию.

Рассмотрим при каких обстоятельствах рынок сможет самостоятельно найти решения, а при каких нет. Основные условия могут быть сформулированы следующими образом:

* при наличии нормальных условий рынок, по-видимому, сможет самостоятельно разработать системы управления, которые должным образом учтут провал рынка. Главным условием "нормальности" являются низкие трансакционные затраты;
* государственные органы не должны спешить автоматически вмешиваться при каждом провале рынка;
* эксплуатируются ли ресурсы сверх положенного?
* установлена ли общая система управления?
* что можно сделать для улучшения системы управления?

## Экстерналии и рыночные решения

Как результат экстерналий, обсужденных выше, природные ресурсы деградируют, и снижение степени деградации или загрязнения можно добиться путем учета мнения всех или принятия коллективного решения. Коллективное решение позволяет предохранить снижение запасов и качества природного ресурса ниже желаемого. С этих позиций экстерналии создают почву для новых управленческих структур. Стороны, участвующие в эксплуатации определенного ресурса, заинтересованы лучше узнать друг друга, придти к соглашению друг с другом и контролировать ход его выполнения. Трудности, связанные с организацией этого процесса, выражаемые величиной трансакционных затрат, и от значения этих затрат зависит почему в одних случаях провалы рынка не могут разрешиться самими рынком, а в других находятся решения.

Пример установления двусторонних отношения для решения проблемы возникновения экстерналий включает в себя ряд следующих принципиальных моментов:

В пригороде шведского города Гетеборг недалеко от нефтеперерабатывающего предприятия расположен автомобильный завод. Менеджеры завода установили, что при переработке низкокачественных нефтесодержащих продуктов и соответствующем направлении ветра, происходила коррозия металла и слезала краска с новых только что выпущенных автомобилей. Две стороны сели за стол переговоров и была достигнута договоренность, в соответствии с которой антикоррозийные мероприятия стали проводиться в период изменения направления ветра. Однако в процессе переговоров не были приняты интересы жителей, которые проживают с подветренной стороны.

Вопрос состоит в определении обстоятельств, при которых возникают стимулы для нахождения подобных спонтанных решений, а где политика переговоров ни к чему не приводит. Очевидно, переговоры заканчиваются провалом там, где очень трудно или очень дорого становится определить совместные интересы, согласовать их и осуществлять надзор над их надлежащим выполнением. Эти трудности, или издержки с ними связанные называются трансакционными издержками и в них заключена фундаментальная причина успеха или провала рынка по саморегулированию.

Основные элементы трансакционных расходов более детально рассматриваются ниже:

* выявление. Для того чтобы заключить соглашение между собой стороны сначала найти друг друга. Это представляется довольно простым вопросом, но при рассмотрении природоохранных проблем не всегда ясно, кто является загрязнителем, а кто пострадавшей стороной;
* переговоры и заключение соглашения, После выявления сторон им необходимо провести переговоры с целью нахождения решения, что само по себе представляет дорогостоящий процесс;
* контроль. Стороны должны осуществлять мониторинг и контроль того, что другая сторона реально соблюдает соглашение – этот вид деятельности также требует значительных затрат;
* обеспечение выполнения. Если невозможно обеспечить выполнение и соблюдение соглашения или это обеспечение потребует значительных затрат, тогда такое соглашение немногого стоит;
* если упомянутые выше трансакционные издержки сравнительно ниже, чем выигрыш от заключения соглашения, то весьма вероятно, что рынок самостоятельно справится с провалом. Эта идея о том, что действующие на рынке агенты смогут справиться с внешними затратами, если трансакционные издержки незначительны, а права собственности сформулированы четко, была отражена в теореме Коуза. Теорема Коуза является важным вкладом в решение проблемы экстерналий. Ее не следует, однако, интерпретировать так, будто бы правительству совсем не следует вмешиваться в процесс охраны окружающей среды. В большинстве случаев, когда имеет место загрязнение окружающей среды, теорема Коуза неприменима по некоторым причинам.

Важнейшим препятствием для саморегулирования рынка является вовлечение большого количества сторон в решение экологической проблемы. Если проблема ограничивается только двусторонними контактами, например, два рыболова в одном пруду, то переговоры по нахождению взаимоприемлемого решения идут успешно, Однако, если проблема касается загрязнения воздушного бассейна крупного города, издержки определения участников, проведения переговоров и правоприменения становятся очень большими.

Большое количество участников - это не только проблема размерности. При большом количестве участников решения проблемы обязательно найдутся "бесплатные ездоки/зайцы", то есть категория лиц, получающих эффект от борьбы с экстерналиямн бесплатно. Эффекты от улучшения состояния воздуха не могут быть распределены только между теми, кто сократил уровень выбросов или компенсировал нанесенный экологический ущерб. Индивид, не имеющий отношения к решаемой экологической проблеме автоматически воспользуется выгодой от ее решения другими сторонами.

Таким образом, проблема "зайца" означает отсутствие стимулов у индивида (группы лиц) внести вклад в решение, пользу от которого и без затрат с его (их ) стороны можно будет использовать. Наличие "зайцев" предполагает, что общество не может исключить их из поля экологических решений.

Другой случай, когда рынку трудно найти решение самостоятельно, проблема с определением вовлекаемых сторон. Многие экологические проблемы проистекают из "размывания" форм взаимодействия сторон, когда трудно определить кто вызывает и насколько деградацию природного ресурса. Например, загрязнение грунтовых вод. Этот тип загрязнения может возникнуть во многих местах (реки, озера, почва) и по многим причинам, и оказать воздействие на многих пользователей. Более того, может быть временной лаг между сбросами загрязнителей и отравлением подземных вод.

Есть близкая проблема, когда возможно очертить круг вовлекаемых сторон, но невозможно провести с ними переговоры. Это случай, когда экстерналии затрагивают интересы будущих поколений. Эти люди не имеют возможности голосовать по принятию решений сейчас, но в будущем они столкнутся с проблемой обеспеченности ресурсами, доставшимися им от предыдущих поколений. Поэтому с учетом вышеизложенного провал рынка может рассматриваться как неспособность институтов управления адекватно реагировать на деградацию окружающей среды. Это неспособность экономической системы решать свои собственные проблемы.

### Ресурсы общего пользования и рыночные решения

Как и в случае с экстерналиями, провалы рынка, связанные с ресурсами общего пользования, могут быть решены самими вовлеченными сторонами. Мы рассмотрели ситуацию, при которой неболыпая группа пользователей может при определенных условиях управлять этими ресурсами в устойчивом режиме. В данном случае благоприятным фактором для рынка (или действующих на нем агентов) является возможность разработки схем устойчивого развития ресурсов общего пользования. Однако, это также требует незначительных трансакционных издержек.

Как и следовало ожидать, мониторинг, обеспечение выполнения, информация и другие трансакционные издержки играют важную роль в относительной эффективности различных механизмов, которые, в принципе, могут быть различных механизмов, которые, в принципе, могут быть использованы для контроля за эксплуатацией ресурсов общего пользования. Например:

* Важное значение имеет как собственность на ресурс общего пользования ограничивается географически (сопоставьте пруд в деревне и открытое море). В первом случае затраты на выявление проведение переговоров (заключение соглашений) будут незначительными.
* Значение имеет и такой фактор, что пользователи знакомы друг с другом (сравните выпас деревенского скота на пастбище и ловлю тунца в море). Это облегчает весь процесс подготовки соглашения и его последующий контроль и обеспечение его соблюдения.
* Значение имеет и такой фактор, что легко можно осуществлять мониторинг деятельности одного лицу (сравните использование деревней колодца с замусориванием улиц в крупном городе; или выпас скота на пастбище общины со сбором дров в лесу). Это делает, среди прочего, проблему "зайца" более решаемой.

1. См. Федеральный закон РФ “О континентальном шельфе” от 25 октября 1995 г. [↑](#footnote-ref-1)