

От редакции. Публикуемые ниже статьи Ф. Смита и Дж. Палмизано отражают различные подходы к решению проблемы "Экология и рынок" в США. Ф. Смит — представитель "рыночной" оппозиции движению "зеленых". Лишь максимальное ограничение административного вмешательства в природопользование может, по его мнению, помочь решению экологических проблем. Многие отечественные ученые полагают, что именно рынок — главный враг экологии. Такую позицию чрезвычайно темпераментно отстаивает, например, докт. филос. наук С. Кара-Мурза (см. его статью "Обмен" в журнале "Свет" ("Природа и человек" 1991, № 4)).

Большинство американских экономистов в области охраны окружающей среды, а в последнее время и администрация США считают наиболее эффективным гибкое сочетание административных и экономических методов управления природоохранной деятельностью. Среди последних — не только налоговая политика, но и формирование особого рынка прав на использование таких традиционно общественных благ, как, например, чистота атмосферы. В отличие от централизованного назначения платежей (налоги) за право загрязнения устанавливаются в этом случае в результате конкуренции между загрязнителями, т.е. возникает рыночное регулирование использования общественных благ. Однако формирование рынка прав на загрязнение требует достаточного научного, контрольно-методического, организационного обеспечения. Некоторые практические и методические аспекты этой проблемы рассмотрены в статье Дж. Палмизано.

Внимательный читатель обнаружит спорность многих положений, развиваемых американскими авторами. Думается, что публикуемые статьи послужат хорошей основой для дискуссии по проблеме "Экология и рынок" на страницах нашего журнала.

РЫНОЧНАЯ ЭКОЛОГИЯ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ ДЛЯ ЗАЩИТЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ *

Смит Ф.Л.

(США)

Рассматриваются проблемы соотношения административных и рыночных методов управления природопользованием. Преимущества последних доказываются.

ВВЕДЕНИЕ

Сейчас широкое распространение получил скептицизм в отношении степени эффективности решения социальных проблем политическими методами. Альтернативой является стремление к опоре на частнопредпринимательскую деятельность с большей свободой и ответственностью. Мир уходит от утопической мечты интеллектуалов о разрешении указанных проблем с помощью коллективных усилий в политических сферах. Исчезла вера в приоритет возможностей централизованно планируемой экономики по сравнению с капиталистической. Мы полагаем, что экономическая свобода первична.

Это, пожалуй, верно везде, кроме экологии, поскольку только политики, далекие от частнособственнических интересов, могут защитить окружающую среду. Они адекватно определяют цели природоохранной деятельности, выработают подробные рекомендации по ее реализации и дадут соответствующие директивные задания. Но нужно учи-

*Настоящая публикация представляет собой доклад автора на международной конференции "Переход к свободе: новый советский вызов" (Москва 10–14 сентября 1990 г.). Печатается в порядке обсуждения.

тывать, что эти политические усилия* скорее всего не только не получают поддержки населения, но будут заблокированы им.

СССР стремится уйти от централизованного планирования в экономике, поскольку никого нельзя принудить к преуспеванию. Это же верно и для экологии. Некоторые ученые осознают [1] опасность превращения экологических проблем в последнюю опору бюрократической системы.

По всему миру сегодня набирают силу движения "зеленых", небольшое число которых вполне компенсируется их рвением, политическими успехами и доминированием в средствах массовой информации и среди интеллигенции. В этом они походят на большевиков, и как и они хотят спасти мир с помощью политических мер, протаскивая старые идеи планирования в новой экологической личине. Нужно решительно отвергнуть эти предложения. Если "зеленые" одержат верх, будущее СССР будет еще чернее прошлого или настоящего.

Преимущества США в охране природы, хоть и обязанные ЕРА (Агентство по охране окружающей среды), базируются на эффективности капиталистической системы в использовании энергии и сырья, усилиях предпринимателей, в основе чего лежит богатство всего государства, созданное рыночной системой. В вашем случае центральный орган, подобный ЕРА, породит лишь новую форму тирании бюрократов, еще большее замедление экономического и технологического роста, увеличение бюджетного дефицита, конфликты с появляющимися предпринимателями.

Необходимо отказаться от этой новой религии и выработать природоохранную политику, опирающуюся на расширение прав собственников, взаимодействующих по принципу "загрязнитель платит".

Только частная собственность может эффективно соединить экологические и экономические ценности. Такой подход основан на различии вкусов и умении защитить биологическое разнообразие, где каждое дерево и животное имеют своего владельца (защитника). Отсюда и исходит стратегия приватизации, неотвратимости ответственности за загрязнение окружающей среды, свободного научного поиска, отказа от использования политических сил. Остановимся на этих вопросах подробнее.

ПАРАДИГМА ЗАЩИТЫ АФРИКАНСКИХ СЛОНОВ

Рассмотрим, что происходило со слонами в Африке. Они повсеместно истреблялись для производства дорогостоящих товаров. Общепринятое правило таково: рыночные интересы создали эту ситуацию; значит они должны быть подавлены. Так и было сделано: подписано международное соглашение о запрете торговли слоновой костью. Решит ли это проблему? Вспомним об опыте борьбы с кражей скота на диком Западе в XIX столетии.

Чем больше был спрос на мясо, тем дороже оно становилось и тем выгоднее было красть скот. Очевидно, что торговля мясом не была запрещена в ответ на противоправные действия. Наоборот, вступили в силу рыночные отношения: ведь привлекательным стало не только воровать скот, но и разводить его, а также тратить больше денег на защиту от воров. Это были законные усилия, к тому же на них ассигновались значительные средства. В результате были изобретены новые технологии охраны скота: клеймение, колючая проволока, привлекалась и частная полиция. Все эти меры, вызванные чисто рыночными рычагами, сохранились в Америке.

Скот находился в частной собственности, а бизоны были ничьи, и их почти полностью истребили.

Мораль очевидна: чем выше цены на ресурс, который находится в частной собственности, тем меньше угроза его истребления. Чем больше дорогостоящий ресурс уничтожается, тем больше импульсов к его сохранению, если эти импульсы финансово обеспечены. Создаются новые технологии по охране ресурса, по улучшению его использования.

*Под политическими усилиями здесь и далее понимаются административные методы управления общественной собственностью (прим. ред.).

Короче говоря, слоны выживут, если с ними обойдутся как со скотом, а не как с бизонами.

Это подтверждают и эмпирические свидетельства. Слоны лучше сохраняются в тех странах (например, в Зимбабве), где они находятся не в общественной собственности, а принадлежат какому-то определенному племени. В других странах (Кении, скажем), где господствует общественная собственность, поголовье слонов уже упало на 50%.

"Зеленые" же, кажется, предпочитают, чтобы слоны скорее были истреблены под централизованным контролем, чем выжили в частной собственности. Это вызывает озабоченность. Рыночные силы не антагонистичны экологическим ценностям.

История со слонами иллюстрирует две противоположные парадигмы того, как лучше защитить окружающую среду.

Политическая (антирыночная) парадигма: свободный и нерегулируемый рынок создает экологические проблемы. Так как рынок не учитывает "внешние" эффекты загрязнения (или мертвых слонов), для защиты природы необходимы усилия политиков. Именно это направление получает сегодня поддержку и в США, и в СССР.

Парадигма свободного рынка (права частной собственности): природоохранные проблемы — естественное следствие отсутствия прав частной собственности. При недостатке стремления владельца защитить свою собственность ресурсы оказываются в опасности. Данный подход заслуживает дальнейшего рассмотрения.

Изучим соотношение обеих парадигм на общеизвестном примере "Трагедии общественных владений".

ТРАГЕДИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ВЛАДЕНИЙ: ПРОТИВОПОСТАВЛЕНИЕ ПОЛИТИКИ И ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Вспомним статью Г. Хардина, написанную еще в 1968 г. Его аргумент в пользу того, что большинство природоохранных проблем было вызвано открытым доступом к собственности, управляемой как "общественная", стал интеллектуальным оправданием природоохранной деятельности в течение двух десятилетий. Однако эта деятельность игнорирует основные уроки "Трагедии общественных владений".

Г. Хардин рассматривает пастбища, находящиеся в общественной собственности и постоянно уничтожающиеся стадами, которые считаются "загрязнителями". Если количество коров незначительно, то пастбища их выдерживают. Однако при достижении предельно допустимой нагрузки выпас каждого дополнительного животного отрицательно сказывается на собственности всех пользователей. Пастухи же получают всю выгоду от выпаса дополнительных коров и несут только некоторую часть потерь от нанесенного ими ущерба. Поэтому число коров продолжает расти. В этом и заключается трагедия общественных владений. Отдельный пользователь не заинтересован учитывать экологические последствия своей деятельности.

Для решения этой проблемы Г. Хардин предлагает два полярных метода: управление политическими средствами и частную собственность, не отдавая ни одному из них предпочтения. Рассмотрим эти два подхода подробнее, с учетом последствий их применения на практике.

1. Политический подход. Первый шаг в этом направлении — создание агентства по управлению (например, Центра управления пастбищами или ЦУП), возглавляемого Главным администратором (здесь, конечно, прямая аналогия с EPA). Главный администратор в ЦУП следит за качеством пастбищ, решая при этом текущие вопросы: как собрать информацию о качестве пастбищ, что считать предельно допустимой нагрузкой, сколько коров выпасается, каковы планы их владельцев, каковы альтернативы, их преимущества и недостатки. Трудно получить данные о каждой из этих проблем, к тому же они в большей части зависят от технологии выпаса в конкретном регионе. Никто не заинтересован передавать подобную информацию ЦУП, следовательно, надо создать научное подразделение.

Получив нужные сведения, Главный администратор на их основании составляет оперативные планы, устанавливающие предельное количество коров, подлежащих выпасу.

су, технику выпаса, вид применяемых удобрений и т.д. Этот план выдается в качестве директивного владельцам коров и стимулирует интенсивную работу сельскохозяйственных экспертов, экономистов и юристов. Поэтому и необходимо плановое подразделение. Но если пастбища меняются кардинально и быстро, то политика ЦУП может только случайно привести к действительно рациональному их использованию.

Поскольку владельцы коров не заинтересованы выполнять указания ЦУП, которые препятствуют росту их прибыли, это управление организует подразделение охраны пастбищ от ночного выпаса и для борьбы с другими нарушениями.

Конечно, распространяется взяточничество и, как результат, фаворитизм. ЦУП всегда будут подозревать в этом.

Для увеличения допустимой нагрузки ЦУП обяжет научное подразделение разрабатывать новые технологии выпаса и соответствующие системы, но не очень усердствуя, так как инновации рискованны. Поэтому вложения ЦУП в эту сферу минимальны.

Мало того, ЦУП будет противодействовать исследованиям, проводящимся сторонними организациями. Защищая свои программы перед собранием владельцев коров, ЦУП учтет и интересы различных идеологических группировок, которые могут поддерживать или помешать внедрению технологии. В реальности у власти обычно находятся "антитехнологические" силы. Администрация всегда стремится избежать сложностей. В то же время, если ЦУП или совет владельцев коров вдруг поверят в какую-то технологию, он начнет внедрять ее повсеместно, не обращая внимания на возможности краха. Подобное произошло в СССР, когда Н.С. Хрущев дал приказ повсеместно сажать кукурузу.

ЦУП не может придерживаться одного долгосрочного плана инвестирования. Главный администратор вправе откладывать трудные решения в период выборов или даже делать популистские шаги. Политическая борьба воздействует на планы. Горизонт планирования приближается к периоду деятельности каждой нововыбранной администрации.

Аппарат ЦУП должен финансироваться. Для этого создается специальный механизм налогообложения, который в свою очередь воздействует на стратегию ЦУП. Влиятельные силы добиваются здесь уступок, долгосрочные интересы не учитываются.

Таким образом, политическое управление общественной собственностью — сложное, негибкое и вызывает многочисленные проблемы. ЦУП, стремясь избежать инноваций, ориентируется лишь на краткосрочные последствия инвестирования, защищает определенный круг пользователей, поддерживая организованное большинство за счет неорганизованного. Наконец, его текущая деятельность отражает бюджетные интересы и учитывает возможность победы на выборах. Вместо того, чтобы решить трагедию общественных владений, ЦУП переносит ее на политическую арену, где она еще более обостряется. Только в администрации святых добрые намерения ведут к хорошей политике.

2. Подход с позиций частного сектора. Альтернативой решения природоохранных проблем общественных владений станут их разделение на индивидуальные участки, огораживание, передача владельцам, разработка правил и процедур по определению прав и обязанностей последних и издание законов против правонарушений.

Теперь владелец стремится рационально управлять участком, поскольку от этого зависят размеры его прибыли или потери.

Приватизация решает все информатизационные проблемы: каждый заинтересован не только в сборе информации, но и в ее разумном использовании. Права собственности интернализируют* выгоду и риск от решений собственников, различающихся по своему отношению к риску. Результат заключается в большем экспериментировании и вариациях в практике управления. Некоторые эксперименты провалятся, другие будут иметь успех. Но в каждом случае владельцы обучаются и прибыльность постоянно увеличивается.

*Все внешние последствия их деятельности становятся жизненно важными для них, т.е. внутренними.

Каждый собственник свободен в выборе способа использования своего участка (например, для теннисного корта). Возможность продажи земли заставляет его следить за тем, как видоизменяется этот участок в результате той или иной деятельности. По этой же причине собственники отказываются от всего того, что вызывает эрозию или уплотнение почвы. Они предпочитают сохранять природные богатства, которые умножают ценность их земли.

Итак, приватизация позволяет более эффективно решать природоохранные проблемы, ведет к ликвидации трагедии общественных владений.

О ПРОБЛЕМАХ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Конечно, нужно сначала определить права собственности и способы распределения участков между будущими владельцами. Различия в качестве земли усложняют ситуацию, как и разные способности и потребности претендентов. Усилиям обеспечить равенство земельных участков противостоит неодинаковая их отдача, зависящая от форм эксплуатации, квалификации и опытности пользователей. Здесь нет очевидных решений. Можно по примеру США и Великобритании проводить преобразования так, чтобы обеспечить им политическую поддержку на долгосрочную перспективу.

Нужно решать и технические вопросы: что учитывать в собственности на землю — залежи минералов, грунтовые воды, есть ли у владельцев право строить и ограждать участок; какие меры защиты от загрязнения допустимы и кто за них ответствен; кто платит штрафы за правонарушения и в каком объеме. Ответы на них также неочевидны, но это проблемы переходного периода. Все спорные вопросы в конце концов будут решены децентрализованно, каждым собственником самостоятельно, независимо от соседей.

Рассмотрим более подробно два предлагаемых подхода к решению природоохранных проблем.

1. Аргументы против политизации. СССР не должен полностью перенимать опыт США в решении проблем защиты окружающей среды. Наши успехи в этой области мало связаны с деятельностью EPA; они базируются на рыночной экономике. Отказ от рыночного регулирования, подразумеваемый EPA, логически приводит к экологическому варианту централизованного планирования. Ваши реформы должны учитывать наш опыт, но надо помнить, что создание советского EPA, аналогичного американскому, принесет скорее вред, чем пользу. Причина здесь в том, что в основе капиталистической системы лежат все-таки не политические регуляторы.

Наши успехи в охране природы обеспечены высоким уровнем нашей экономики. При капитализме более эффективно используются сырье и материалы, что само по себе сокращает антропогенные нагрузки. Кроме того, те ареалы окружающей среды, которые находятся в частной собственности, лучше охраняются. И, наконец, капитализм позволяет людям повышать свое благосостояние, а богатство дает им возможность больше тратить на природоохранные мероприятия.

Даже в США те элементы экономической системы, которые находятся в юрисдикции центра или штатов (автомобильные и воздушные трассы, муниципальные службы, национальные парки) управляются неэффективно и несут большие экономические и экологические потери. К примеру, в США эрозия почв невелика, так как фермеры следят за своей землей. Но когда правительство решило принять меры против эрозии и стало платить фермерам за изъятие земли из производства, то эрозия даже увеличилась. Ведь на вовлеченных в оборот землях фермеры интенсифицировали производство. Субсидии фермам (массированное нарушение принципов свободного рынка) способствуют осушению болот и их потере как ценного экологического ресурса. То же самое имело место и у вас в отношении Арала, когда вся вода Аму-Дарьи и Сыр-Дарьи расходовалась на орошение.

В логике, которая защищает государственное вмешательство в рыночную экономику для учета долгосрочных экологических проблем, есть определенные проколы. Если не работает рынок, это еще не значит, что сработает централизованное планирова-

ние. Кроме того, такой подход требует экологического анализа каждого экономического решения. Конечно, это желание объять необъятное. Рост *ЕРА* подтверждает наше наблюдение. Экологическое планирование ничуть не легче экономического. Мы уже аргументировали это на примере ЦУП, которому не хватает подробной информации для эффективного управления, а также заинтересованности людей в выполнении его решений. Это же подтверждают эмпирически проблемы социалистической системы.

Центральные органы должны устанавливать приоритеты, претворять в жизнь долгосрочные программы, решая вопросы инвестирования, что, как было доказано, для них совсем не легко.

Результаты экологического управления подобны итогам экономического, но отрицательные последствия его в СССР будут еще сильнее, чем в США, где имеется энергичный частный сектор, умеющий бороться с вмешательством бюрократической системы. В США есть вера в превосходство рынка. Экологическое регулирование в СССР станет предлогом для возрождения дискредитированной административной системы управления.

Наконец, все наши программы, в том числе экологические, обеспечены сотнями миллиардов долларов, высокими технологиями, армией высококвалифицированных специалистов (как государственного, так и частного сектора). Бюрократическая система США в основе своей невосприимчива к взяточничеству, находится под постоянным воздействием независимых природоохранных общественных движений. Программы достигли некоторых целей, но сколько это стоило! СССР так тратить средства нельзя. Экономический рост в СССР — это обязательная предпосылка охраны окружающей среды. Советская же бюрократия доказала свою полную неспособность в этом отношении много лет назад.

В США сейчас и либералы и консерваторы признают, что *ЕРА* дает несравненно меньше, чем получает. Учитывая в своей политике теоретические положения, а не реальность, *ЕРА* ориентировалось на внешние, популярные среди населения, а не глубинные проблемы. *ЕРА* страдает от недостатка информации, невозможности эффективного управления, для него характерны все недостатки ЦУП. Это подтверждают и проведенные обследования деятельности *ЕРА*.

Политическому агентству трудно говорить правду; легче предупреждать, чем лечить. Поднимая общественное мнение против внешних проблем, задерживая технологические сдвиги, *ЕРА*, по сути, угрожает обществу. Для СССР это означает движение от общества без информации к обществу без технологического риска. Это еще больше задержит экономический и технический рост вашей страны.

В США существуют и другие организации (инженерный корпус, комиссия по атомной энергии, Бюро по использованию земель и т.д.), которые минимизируют технологический риск. Поэтому большинство инноваций идет из частного сектора, к тому же необходимость окупить издержки отвергает экономически бессмысленные проекты, а ответственность перед законом ограничивает экологический и другие виды риска.

Агентства, подобные *ЕРА* (Администрация продуктов и медикаментов, Комиссия по торговле и т.д.), работают как привратники, открывая дверь каждому проекту или технологии. По сути же эти организации тормозят социально выгодные изменения, что объясняется самой их природой.

Вы не должны повторять наши ошибки, не должны делать энвайронментализм* религией. Это приводит к тому, что человек становится лишним. Они верят, что гораздо лучше мир без человечества, *ЕРА* для них новая религия.

В заключении повторим, что *ЕРА* — это нежизнеспособная модель в условиях СССР. Идите своим собственным путем по дороге рыночной экологии. Рассмотрим эти проблемы подробнее.

*Энвайронментализм — деятельность по охране окружающей среды.

2. Аргументы "за" рыночную экологию. Высказываясь против рынка, мы, на самом деле, боимся допустить рынок. В давние времена в США были случаи, когда кто-то строил высокую дамбу и затоплял чьи-то поля и это трактовалось как правонарушение. Тогда виновный был вынужден понизить дамбу. Проносившиеся поезда часто искрами воспламеняли близстоящие к железнодорожным путям постройки, и владельцы железных дорог обязывались возместить нанесенный ущерб. Но когда это стало препятствием социальному развитию и экономическому росту, суды ослабили наказание: большая польза для общества перевесила маленький вред, наносимый частным собственникам. Здесь мы обвиняем рынок в антирыночных решениях судов.

Подобные примеры есть и в истории СССР, когда решения об охране исторических и природных ценностей (сентябрь 1921 г.) были в конце концов принесены в жертву утилитарному подходу к их использованию.

Таким образом, если в СССР восстанавливается частная собственность, мы должны рассмотреть ранние стадии его экономического развития. Бизнес обязан нести все издержки по компенсации ущерба и предотвращению загрязнения. При этом, конечно, развитие некоторых отраслей замедлится, изменятся решения по размещению, производству и распределению продукции. Возникнут стимулы для внедрения сокращающих загрязнения инноваций. Экономические агенты начнут учитывать экологические ценности. Изобретательность нарождающихся советских предпринимателей послужит решению как экономических, так и природоохранных проблем.

Обратясь снова к истории, мы увидим, что к концу XIX столетия, очарованные прогрессивной государственной политикой Бисмарка в Германии, американские интеллектуалы выступили за политическое решение природоохранных проблем. Распростясь с английским прошлым, Америка сделала собственностью государства всю фауну: были созданы национальные парки и национальные леса. В этом столетии процессы национализации в США усилились. Около 1/3 всех земель находятся теперь под государственным контролем. Они управляются так, как мы упоминали в примере ЦУП. Здесь наши неудачи объясняются не недостатками рынка, а нежеланием допустить его.

В еще большем количестве секторов (водные ресурсы, заводы по переработке отходов, канализация, лесное хозяйство) федеральное правительство конкурирует с частным сектором, подавляя его, ограничивая свободу предпринимательства. Общественные монополии не дают полностью творчески решать природоохранные проблемы.

Наконец, возможности рынка в США в последние годы еще больше сократились из-за государственного регулирования. Здесь особенно вредны "антимонопольные" меры, запрещающие исключительные права по использованию и отлову редких животных (прибрежных креветок, черепах и т.д.). Логика, подобная той, что мы уже обсуждали на примере африканских слонов, ставит на первый план идеологию, а не проблемы выживаемости редких видов.

Итак, хотя США — страна с рыночной экономикой, в ней имели место процессы, мешающие решать природоохранные проблемы. Законы о правонарушениях были ослаблены, и это усложнило защиту находящихся в частной собственности земель от загрязнения, ослабило стимулы к внедрению природоохранных технологий. Доминирующим в США является политический контроль над собственностью, который порождает неэффективное управление как в экономическом, так и в экологическом аспекте, равно как и государственные предприятия по переработке отходов, антимонопольное регулирование, ослабляющее кооперативное управление и использование природных ресурсов. Антирыночные меры препятствуют деятельности частного сектора по защите окружающей среды.

Со слонами мы разобрались, но нам тут же зададут вопрос, как быть со всеми другими природными ценностями, например, с почвенными водами. Однако уже предложен специальный механизм приватизации, позволяющий делить все пространство на отдельные участки, которые, будучи в чьей-то собственности, охраняются от загрязнения. А вредные отходы? Здесь тоже имеется специальный механизм "частного выбора", предлагающий в пользование отведенные под отходы участки за их переработку. Вопросы глобального загрязнения будут рассмотрены позднее. Эта работа только начина-

ется, у нас мало сторонников. Открывается эра рыночной экологии, требующая новых подходов. Только частная собственность защитит природные ценности, которым не хватает общественной поддержки. Пример этому — создание частного заповедника на Ястребиной Горе в Пенсильвании во времена, когда ястребы повсеместно уничтожались. Права частной собственности на Ястребиную Гору спасли их, и сейчас ястребы высоко ценятся.

Частная собственность охраняет и непризнанные ценности, в отличие от политического подхода, который защищает только ресурсы, получившие достаточное признание. Трудно заставить 5 млрд. людей стремиться защищать все составные части биоты*, что же говорить об их правительствах?

Проблема не в том, чтобы сократить сферу действия рынка, а чтобы соединить экологию и экономику. Только если рыночные силы и частная собственность распространятся во всем мире, мы сможем спасти природу. Рифы в Тихом океане, вершины Анд, киты и слоны, озеро Байкал — все заслуживает защиты с точки зрения интересов собственника.

Рыночный энвайронментализм считает принцип "загрязнитель платит" ключевым элементом природоохранного движения. Защищая частные владения, где возможно рыболовство, от загрязнения, владелец защищает всю реку вниз по течению от своего участка. Права собственности на устриц и колонии моллюсков могут сохранить чистыми озера и заливы. Приватизируйте прибрежную линию или верховья реки, и весь регион будет под охраной.

Упомянутая политика "деления на участки" позволяет перенастроить на экологические цели уже существующие права собственности. Здесь — большие возможности и для Советского Союза, хотя, конечно, это не простой вопрос.

ТРЕТЬЕГО ПУТИ В ПРИВАТИЗАЦИИ НЕТ

Существует давняя традиция среди экономистов, признающих рынок бессильным в решении экологических проблем, помочь ему путем централизованного определения платы за загрязнение и прав на выброс. Этот подход получил название "третий путь". С нашей точки зрения, такие меры эффективны не более, чем прямое централизованное воздействие, которое они призваны защищать. Эти меры проповедовались идеологами "рыночного социализма". Почему они не работают, объяснила дискуссия 1930-х годов между О. Ланге, известным "рыночным социалистом", и Л. фон Мизесом и Г.А. Хайеком, тоже известными "рыночниками". Обе стороны считали, что командная экономика провалилась. О. Ланге, однако, полагал, что эффективность может быть достигнута с помощью цен или производительных квот, подсчитанных с помощью компьютерных систем. Г. Хайек говорил, что это невозможно, поскольку без добровольных обменов, определяющих рынок, нет информации для подобных подсчетов. В отсутствие рынка ничто не может его заменить. Теоретически в дебатах победили австрийцы. Политически — О. Ланге, и мир еще столетия терпел социализм.

Некоторые защитники третьего пути согласны, что для общества важнее не как делать что-то, а что делать. И если мы не можем полностью отказаться от политического контроля над природоохранными проблемами, надо осуществлять его с минимумом издержек. Но эти аргументы игнорируют то, что более эффективные средства достижения неэффективных целей, сами неэффективны. Такие предложения только отодвигают серьезные реформы.

Более того, опыт США показывает, что все применяющиеся природоохранные экономические механизмы находят не очень широкое признание. Рынок прав на выброс давно существует, но никогда не процветал. Политические реальности усложняют определение стандартов, что также осложняет регулирование через рыночные механизмы. Регулирование все сильнее суживает сферы рыночных отношений, это делает политиков более популярными; оно игнорирует потребность рынка в ясности и ста-

*Животный и растительный мир данного региона или периода.

бильности. Администраторы, в конце концов, не видят ничего плохого в экспроприации прав на выброс, сами разрушают все стимулы к его снижению.

Говорят, что права собственности не смогут защитить доступные всем воздух или воду. Но вспомним пример с ЦУП. Отказавшись от централизованного управления, собственники объединились и разработали новые технологии, позволяющие им сберечь стада и пастбища. Были изобретены клеймения и колючая проволока. Таким образом, права собственности рожают стимулы к созданию долгосрочных институциональных и технических средств защиты своих прав; даже если таких технологий пока нет, они будут найдены.

Политический подход никогда не подвигнет к поискам решений, эффективных в долгосрочном плане.

ПОЛИТИКА "РЫНОЧНОЙ ЭКОЛОГИИ" ДЛЯ СОВЕТСКОГО СОЮЗА

Главная природоохранная цель СССР — повысить эффективность использования материальных и энергетических ресурсов — может быть достигнута только в условиях рыночной экономики. Поэтому первейшая задача заключается в том, чтобы как можно скорее приватизировать экономику. Этот шаг позволит создать "задел" (богатство) достаточный для того, чтобы очистить окружающую среду. Последующим шагом должно быть распространение прав собственности на природные ценности, т.е. приватизация экологии. Оба шага должны осуществляться синхронно, чтобы процессы развития экономики шли одновременно с защитой природы.

Эти шаги трудны. Недостаточно знаний о том, какие действия адекватны ситуации, существует серьезная оппозиция, нужно преодолевать инерцию общества. Но можно учесть опыт США и других стран со всеми их недостатками, подробно обсуждавшимися выше. Вам потребуются еще многие мероприятия для защиты свободного рыночного пространства.

Опыта приватизации экологии нет ни у кого, поэтому обсудим это подробнее.

1. Приватизация экономики. Она означает передачу государством предприятия или ресурса частному лицу. По данному вопросу имеется значительная литература, поэтому дам только один совет — приватизируйте свою экономику как можно быстрее. Скорость здесь более важна, чем попадание ресурса нужной группе или его продажа по правильной цене. Кроме того, относительно антимонопольного регулирования, которое считается необходимым для вашей высокоцентрализованной экономики, у меня есть такое предложение. Лучше избегать демонополизации как первого шага к приватизации. Антимонопольное законодательство по типу американского на практике несколько не способствует конкуренции, а угрожает кооперативным инновационным усилиям, с помощью которых частный сектор может защищать окружающую среду. Кооперативные усилия могут быть полезны для охраны тех ресурсов, которые легко перемещаются: рыба, креветки, дичь. Как минимум, если даже антимонопольное законодательство и введено, надо исключить из сферы его деятельности кооперативные усилия по охране окружающей среды.

Второе предложение — дополнить приватизацию реформой законодательной системы. Мало дает частная собственность, которую можно конфисковать, какими бы благими целями это ни оправдывалось. Каждый должен нести издержки по компенсации нанесенного им ущерба — воплощение принципа "загрязнитель платит".

2. Приватизация экологии. Как уже говорилось, еще не было примеров проведения подобной политики. Поэтому рассмотрим для начала несколько ее исходных принципов. Первый — свободный выбор: почему правительство должно тратить ограниченные ресурсы для защиты природы, которая имеет защитников в лице частного сектора. Например, охотничьи клубы могут получить права собственности на конкретный лесной участок, клуб рыболовов — права на лов рыбы вдоль реки. Эти организации станут охранять предоставленные им ресурсы и развивать технологии, увеличивающие их ценность.

Второй принцип — экологические проблемы, где это возможно, должны решаться

на местном уровне. Единые по всей стране правила неэффективно решают природоохранные проблемы. Каждый регион должен быть свободен в выборе решений экономических и экологических задач.

Третий принцип — всемерное облегчение решения задачи определения конкретных источников загрязнения каждого региона. Мы должны связать экологические последствия различных экономических решений между собой. Здесь есть разные пути — меченые элементы, специальные запахи, окрашивание дыма, изотопы (подобные клеймению скота в примере с ЦУП).

Четвертый принцип — необходимо создать специальные технологии по ограждению объектов собственности и предотвращению правонарушений. По аналогии с ключей проволокой в системе ЦУП могут использоваться телеметрические сигналы, специальные имплантации, сигнализирующие о местонахождении объекта. Есть технологии по определению из космоса количества и типа потока загрязненного воздуха, направляющегося в регион. Большинство стран примут участие в этой, по сути, антитеррористической акции.

Рассмотрим теперь некоторые специфические примеры. Для охраны дикой фауны вам вполне подойдет опыт Зимбабве по передаче слонов в собственность. Для регионов, которые, пока еще не в приемлемом состоянии с экологической точки зрения, следует полнее применять первый принцип приватизации. На сильно загрязненных территориях надо заставить нарушителей осознать и признать последствия своих действий и создать условия для внедрения природоохранных технологий, например, через продажу загрязнителям объекта загрязнения. Никто не будет разрушать свою собственность. Теперь, зная что ценность природного объекта зависит от усилий владельца по его охране, виновные найдут возможность добыть деньги, рекультивируя загрязненные территории или сокращая выбросы. Обязательства по контракту не позволят им продать объекты загрязнения и вернуться к старому. Суды будут строго следить за выполнением обязательств, в которые можно включить третий принцип: помечать выбросы загрязнителей.

Подобным образом можно решать и проблемы загрязнения городов. Политические меры пока не увенчались и, скорее всего, уже не увенчаются успехом. А следование третьему и четвертому принципам, разработка специфических систем контроля за выбросами каждого источника (в том числе, автомобиля), учитывающая психологию его владельца, дополненная системой мониторинга, поможет решить этот вопрос.

Глобальные экологические проблемы (парниковый эффект, потепление, истощение озонового слоя) наиболее сложны. Никто не знает, эфемерны они или реальны. Степень неопределенности здесь очень велика. Политики, однако, уже все решили и ринулись спасать землю от потепления. Опасность сегодня не в потеплении, а в политике, противостоящей экономическому росту, ведущему к увеличению использования энергии. Цели ее близки к религиозным и служат интересам повышения централизации экономики и финансирования науки.

”Зеленые” борются за международный договор, который уменьшит опасность парникового эффекта, если обложить налогом любое применение углеродосодержащего сырья. Но нет ничего рационального в принятии решений, которые не работают. Такие договоры уже многократно доказывали свою неэффективность. Посмотрите, с какими трудностями сталкивается ОПЕК. А потепление? Может быть оно выгодно СССР и Канаде, поскольку улучшает у них климат. Предлагаемые усилия могут ослабить мировую экономику. Не налоги, а субсидии нужны пользователям углеродосодержащего сырья.

Однако предотвращение — это не единственный ответ на парниковый эффект. Мы должны принять политику гибкости, а не отрицания, принимая во внимание как положительные, так и негативные его последствия. Земля прошла через многочисленные периоды потепления и человек не в состоянии противостоять им. Чем тратить триллионы долларов, лучше приватизировать экономику, уничтожить барьеры на пути роста богатства. Богатство позволит сделать потепление, во всяком случае, более легко переносимым.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы должны серьезно рассматривать природоохранные проблемы. Вопрос заключается в том, считаем ли мы их достойными быть интегрированными в сферу рыночной экономики наравне с пищей, одеждой и жильем, или это будет политическая категория. СССР может выбрать путь, отличный от пути США.

В последние годы мир пережил природные и экономические катастрофы. Мертвые слоны в Африке, коллапс коммунистической экономики. Причины этих катастроф в том, что и экология в Африке, и экономика Восточного блока были исключены из мировой системы хозяйства. Крах центрального планирования вызвал к жизни реформы в Восточной Европе, теперь она быстро интегрируется с мировой экономикой. Экологическое центральное планирование еще не сыграло своей разрушительной роли. Надеюсь, что высказанные здесь аргументы подсказывают правильное направление.

Существенны реформы как экономики, так и экологии. В обоих случаях дело в том, что мы мешаем индивиду играть позитивную роль. В обеих ситуациях не было сделано шагов, позволяющих людям посвятить себя решению социальных проблем. То, что в СССР собираются предпринять в сфере экономики, нужно совершить и в экологии. Свободный рынок дает нам средства улучшить и экономику, и окружающую среду. Наш выбор в том, используем ли мы этот шанс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гофман К.Г., Кречетов Л.И. Экономические методы в системе управления окружающей средой в СССР // Сборник трудов конференции Фонда защиты окружающей среды. Wash., 1990.

Поступила в редакцию
30 V 1991

ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ РЫНКА ПРАВ НА ЗАГРЯЗНЕНИЕ АТМОСФЕРЫ В США

Палмизано Дж.

(США)

Одним из эффективных рыночных механизмов управления загрязнением окружающей среды является организация купли-продажи предприятиями-загрязнителями своих прав (лимитов) на выброс вредных веществ в окружающую среду. Статья посвящена анализу конкретных аспектов формирования в США рынка прав на атмосферное загрязнение.

С 1976 г. Агентство по охране окружающей среды США поощряет торговлю правами на загрязнение воздуха. Тысячи сделок подобного рода заключались в рамках Акта о чистом воздухе. Вначале почти все они осуществлялись внутри одной фирмы, сегодня — между ними. Хотя концепция такой торговли поддерживалась экономистами и управленцами, считавшими, что она расширяет возможности традиционного командно-административного подхода, до последнего времени ее не одобряло большинство промышленных фирм. Широкую поддержку эта концепция получила только после того, как значительное число людей ознакомилось с риском и выгодой от каждого ее элемента, и тогда администрация Буша выдвинула предложения по расширению использования данной концепции. Эти предложения стали законом в ноябре 1990 г., когда был принят усовершенствованный Акт о чистом воздухе. Закон предусматривает торговлю правами на загрязнение не только в районах, где не выполнены локальные