

А.И. МАРТИЕНКО, к.э.н., ст.н.с.,

Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины

ПРОБЛЕМЫ СОБСТВЕННОСТИ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТЕОРИИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Отношения собственности на факторы производства – природные ресурсы, капитал, труд и предпринимательские способности - являются основными в системе построения и функционирования хозяйственного механизма любой общественно-экономической формации. Методологические принципы реализации отношений собственности как основополагающего элемента экономического базиса влияют на всю структуру производства, распределения, перераспределения, обмена и потребления. Построение отношений собственности в природопользовании является многоплановой задачей, в область решения которой входит разработка теоретико-методологической базы и социально-экономического механизма внедрения и функционирования данных отношений как единой системы, находящейся на стыке разнообразных отраслей знания. Собственность на объекты природно-ресурсного потенциала является комплексной, полифункциональной категорией, которая может быть реализована на основе развития обеспечивающих ее институтов в социальной, экономической, экономико-экологической, юридической, эколого-правовой и политической сферах воспроизводства общественных экономико-экологических отношений.

Анализ экономической, политической, законодательной базы позволил сделать следующие выводы. В законодательном плане существует определенная юридическая база, определяющая собственность на природные ресурсы. Получило развитие определенное направление юридического права – экологическое право. Однако правовое законодательство в области реализации отношений собственности на природные ресурсы не является интегральным. Скорее всего, его можно охарактеризовать как дискретное [1, 2, 3 и т.д.].

Исследования и публикации по научно-теоретическим и практическим положениям рассматриваемой проблемы показали, что в настоящее время направлены на разработку общетеоретических и практических направлений развития институциональной теории в целом. При этом необходимо выделить основополагающие подходы, представленные в публикациях [4, 5, 6]. Среди существующих публикаций по данному вопросу следует отметить отсутствие теоретико-методологической базы ин-

ституциональных вопросов собственности в природопользовании.

В области теоретических исследований отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала необходимо отметить следующее: отсутствует комплексность в исследованиях на всех уровнях общественного воспроизводства отношений собственности в природопользовании; отсутствует глубокий научный анализ положительных и отрицательных сторон определенных прав и форм собственности на объекты природно-ресурсного потенциала; не разработан экономико-экологический инструментарий оценки существующих форм и прав собственности и инструментарий принятия решения о приоритетности определенных прав и форм собственности на определенный природный ресурс; не определен хозяйственно-экономический механизм реализации общенациональной, местной и частной собственности на объекты природно-ресурсного потенциала.

Целью данной публикации является определение приоритетности использования институциональной методологии в вопросах развития отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала. В рамках указанной цели поставлены задачи анализа существующего классического, неоклассического и институционального (неоинституционального) направлений развития теоретической экономики в целом и ее составляющей области знания – экономики природопользования и развития отношений собственности в экономике природопользования.

В настоящее время сложилось несколько подходов в реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала. Данные подходы существуют на отдельных этапах реализации собственности на природные ресурсы в действующей системе производственных отношений и носят несовершенный, частичный, дискретный характер. Это классический подход, неоклассический, институциональный. Классический подход основан на теории марксизма, в отношении собственности на природные ресурсы. Он заключается в том, что все природные ресурсы, кроме земельных, находятся и должны находиться

© А.И. Мартиенко, 2006

в общенародной, государственной или региональной собственности. Государство осуществляет управление и планирование использования природных ресурсов централизованно, определяет нормативы изъятия и потребления природных ресурсов с учетом региональных особенностей их распространения на территории государства, осуществляет полное распоряжение объектами природно-ресурсного потенциала. Приверженцы данного подхода считают, что природные ресурсы должны находиться только в общенародной или региональной собственности. Управление и распоряжение всеми природными объектами должны осуществлять только специальные общегосударственные или региональные органы законодательной и исполнительной власти. Методологический принцип индивидуализма новой институциональной теории позволяет задуматься над тем, насколько эффективны принимаемые решения отдельным индивидуумом по поводу распоряжения общенародной собственностью на объекты природно-ресурсного потенциала. В контексте данной проблемы встает задача разработки соответствующей институциональной структуры, обеспечивающей наиболее эффективное решение индивидуума в отношении передачи прав владения, пользования, распоряжения собственностью на объекты природно-ресурсного потенциала юридическому или физическому лицу. Возможно, в некоторых случаях наиболее эффективной формой собственности на природные ресурсы будет являться частная или коллективная вместо общенародной, государственной собственности. В этом случае собственник ресурса будет в состоянии самостоятельно принять оптимальное решение о трансформации прав и форм собственности на его природный ресурс, а также направлениях его эффективного использования, восстановления и воспроизводства. При этом следует учитывать ограничения, которые должны накладываться на собственность по праву владения, пользования, распоряжения природными ресурсами.

Принцип «методологического индивидуализма» в настоящее время полностью отсутствует в присвоении народом собственности от эксплуатации объектов природно-ресурсного потенциала. Присвоение собственности владельцем должно выражаться в экономической и экологической сферах. В экономической сфере одно из направлений в присвоении дохода от эксплуатации общенародной собственности каждым членом общества должно осуществляться через формирование и распределение

общественных фондов потребления. В экологической сфере отношение присвоения заключается в присвоении и потреблении экологически чистой окружающей природной среды.

Принцип «индивидуализма» в классическом подходе проявляется в том, что субъекты предпринимательской деятельности любой формы собственности присваивают практически полностью доход, получаемый от эксплуатации общенародной собственности, выступающей в форме природных факторов их производства. Фактически собственник объектов природно-ресурсного потенциала получает загрязненные природные ресурсы, ущерб здоровью, потерю определенной доли национального богатства и национального дохода, что естественно снижает макроэкономические показатели развития общества.

Наряду с классическим возможно действие и неоклассического подхода в отношениях собственности на природные ресурсы. Он выражается в том, что государство практически не вмешивается в формирование и реализацию собственных общенародных, государственных отношений собственности на природные ресурсы. Высшим правом собственности является распоряжение природным ресурсом вплоть до изменения прав владения и полного его разрушения, изъятия. Государственные органы управления осуществляют распоряжение общенародными, государственными ресурсами с позиций спроса и предложения на рынке природных ресурсов, не заботясь о формировании и финансировании программ, направленных на эффективность их использования и максимизации дохода от их эксплуатации. При этом общенародные природные ресурсы передаются в долгосрочное владение, пользование, распоряжение без необходимых ограничений, направленных на поддержание и улучшение качества объектов природно-ресурсного потенциала. В данной ситуации основное значение имеет предлагаемая плата пользователем за природный ресурс. При этом поведение служащих, осуществляющих распоряжение объектами природно-ресурсного потенциала, исходя из основных постулатов неоклассической теории, в том числе и маржинализма, считается рациональным, а права собственности определены. Приверженцы данной теории полагают, что «невидимая рука рынка» сбалансирует эффективное природопользование. Принцип «методологического индивидуализма» проявляется следующим образом.

Принятие решения о направлениях распоряжения природными ресурсами, определе-

нии ограничений на загрязнение и изъятие природных ресурсов, использования доходов, получаемых от их эксплуатации, осуществляет не в целом государство, а отдельный индивидуум, выражающий интересы государства. Неинституционализм как современное направление институционализма добавляет новый класс ограничений, в рамках которых производится выбор, и предлагает более реалистическое описание самого процесса принятия решения. В отличие от неоклассического направления неинституциональное учитывает ограниченную рациональность и оппортунистическое поведение человека. Данный подход должен быть направлен на рационализацию действий индивидуумов в условиях их распоряжения природными ресурсами и на принятие ответственности за неэффективное распоряжение природными ресурсами, находящимися в общенародной собственности. Это ответственность за передачу в пользование общенародных природных ресурсов за несоответствующую плату и на недопустимые сроки. Исходя из теории ограниченной рациональности и оппортунистического поведения необходимо разработать систему стимулирования труда индивидуумов, осуществляющих право владения, пользования и распоряжения общенародными ресурсами, обязательность лицензирования их деятельности и в случае некомпетентности механизм – прекращения действия лицензии.

Нормативный анализ, согласно новой институциональной теории, должен вестись в сравнительно-институциональной перспективе. Оценки действующих институтов должны исходить из сопоставлений не с идеальными конструкциями, а с альтернативами, осуществляемыми на практике. Такая смена точки отсчета ведет к переоценке многих традиционных форм государственного вмешательства в экономику.

Неоклассический подход к вопросам реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала заключается в предположении, что заключаемые контракты по праву владения, пользования, распоряжения и ответственности за состояние и использование природных ресурсов строго выполняются, и лимиты воздействия на объекты природно-ресурсного потенциала ограничиваются определенными в договоре правами собственности на эксплуатируемый природный ресурс. На самом деле возникают ситуации, когда осуществляется воздействие на другие объекты природно-ресурсного потенциала. Например, горнодобывающая промышленность выводит из хозяйственного оборота не только

земли, где находятся полезные ископаемые, но и другие земли, на которых размещается обрабатываемая порода. Поэтому предприятие должно иметь разрешения на любой вид его воздействия на все объекты природно-ресурсного потенциала, которые используются в процессе хозяйственно-производственной деятельности данного субъекта вне зависимости его форм собственности на техногенные и природные факторы производства.

Новая институциональная теория исходит из организационно-контрактной перспективы. На первый план выдвигаются издержки, сопровождающие взаимодействие экономических агентов. Контракты природопользования должны заключаться между государством как выразителем собственности на определенный природный ресурс и выразителем интересов всех собственников природных ресурсов по праву владения, пользования, распоряжения и ответственности; собственником данного природного ресурса (вне зависимости от государственной, местной или частной форм собственности) и пользователем вне зависимости от форм собственности на техногенные факторы производства. В данных контрактах должны быть учтены все экономико-экологические параметры, обеспечивающие интересы сторон и взаиморасчеты по поводу природопользования.

Важным объектом исследования новой институциональной теории является изучение институциональной среды, то есть фундаментальных политических, социальных и юридических правил, в рамках которых протекают процессы производства и обмена. Например, такие основополагающие права, как конституционное право, имущественное право, контрактное право. Необходимо определить институциональную среду реализации отношений собственности в природопользовании. Под институциональной средой реализации отношений собственности в природопользовании следует понимать институциональную среду отношений собственности по праву владения, пользования, распоряжения и ответственности, в рамках которой протекают процессы производства, распределения, перераспределения, обмена и потребления природных ресурсов как таковых, дохода и ущерба, получаемого от эксплуатации объектов природно-ресурсного потенциала. Институциональной средой реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала должны являться конституционное право, законы и кодексы о природных ресурсах, экологическое право, имущественное право, контрактное право, гра-

жданское право, законодательство в области отношений собственности в целом и собственности на природные ресурсы, законодательство в области охраны окружающей природной среды, экономический механизм в целом и экономический механизм природопользования, платежи за использование и загрязнение объектов природно-ресурсного потенциала, экологический аудит, лицензирование определенных видов хозяйственной деятельности, кадастры природных ресурсов, мониторинг объектов природно-ресурсного потенциала, экономико-экологическая экспертиза, формирование и распределение бюджетных и внебюджетных фондов государственного и регионального уровней. Наиболее фундаментальной категорией, разрабатываемой в рамках новой институциональной теории, является концепция прав собственности. Общая концепция прав собственности включает, естественно как составной блок концепцию развития прав и форм собственности на объекты природно-ресурсного потенциала. Совокупность элементов пучка прав собственности на природные ресурсы является юридической и экономической основой развития отношений собственности в природопользовании [7].

Новая институциональная теория изучает также организационные структуры, которые создаются экономическими агентами на контрактной основе. Взаимодействие «принципал-агент» рассматривает теория агентских отношений. Одна ее версия известна как теория механизмов стимулирования, она исследует, какие организационные схемы могут обеспечивать оптимальное распределение риска между принципалом и агентом. Относительно вопросов реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала в качестве экономических агентов выступают собственники природных ресурсов (любой формы), а также субъекты предпринимательской деятельности любой формы собственности на техногенные факторы производства и финансовый капитал. Субъекты предпринимательской деятельности приобретают право пользования у собственника объекта природно-ресурсного потенциала либо право произвести определенную работу по улучшению качества или количества данного природного ресурса. Собственник природного ресурса выступает в контрактных отношениях как принципал. Субъект предпринимательской деятельности – как агент. Организационные схемы, обеспечивающие оптимальное распределение риска между принципалом и агентом в контрактах при-

родопользования должны максимально предусмотреть экологическую и экономическую ответственность сторон за нанесение ущерба вследствие неэффективного использования данного природного ресурса и других объектов природно-ресурсного потенциала. Данный подход подразумевает создание системы договоров, учитывающих ответственность сторон в процессе эксплуатации объектов природно-ресурсного потенциала.

Другая так называемая «позитивная» теория агентских отношений обращается к проблеме «отделения собственности и контроля». Центральным для нее является вопрос, какие контракты необходимы, чтобы поведение агентов (наемных менеджеров) в наименьшей степени отклонялось от интересов принципалов (собственников). Действуя рационально, принципалы будут заранее учитывать опасность уклоняющегося поведения при заключении контрактов, закладывая в их условия защитные меры против него. Здесь хотелось бы особо выделить собственность по праву распоряжения общенародными и местными природными ресурсами, которая делегируется собственником, в данном случае народом, определенным структурам исполнительной и законодательной власти. В конечном итоге решение по поводу распоряжения народной собственностью принимает индивидуум, который является выразителем народной собственности. Достаточно интересным и многогранным вопросом реализации общенародной собственности на природные ресурсы является использование ресурса субъектом предпринимательской деятельности частной или коллективной формы собственности. Природный ресурс, находящийся в общенародной, государственной собственности в настоящее время передается в многолетнюю аренду предпринимательским структурам. Приверженцы доминирующей формы государственной собственности считают, что в данной ситуации основные интересы государства соблюдены. Однако следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует институциональная база, обеспечивающая условия аренды, которые учитывают в равной степени интересы собственника (народа) и предпринимательской структуры. Естественно, отсутствует институциональный инструментальный контроль качества заключаемых договоров аренды наемными менеджерами с арендаторами, а также контроль за выполнением договорных обязательств сторон.

Институциональная теория рассматривает также подход, центральным в котором является понятие «контролирующие структуры».

Речь идет о специальных механизмах, которые создаются для оценки поведения участников сделки, разрешения возникающих споров, адаптации к неожиданным изменениям, применения санкций к нарушителям. Отсюда – потребность в контролирующих структурах, которые регулировали бы отношения между участниками сделки на стадии ее исполнения.

Ортодоксальная неоклассическая теория рассматривала рынок как совершенный механизм, где нет необходимости учитывать издержки совершения сделок. Однако на деле, как показал Коуз, такие издержки существуют и при каждой сделке «необходимо проводить переговоры, осуществлять надзор, устанавливать взаимосвязи, устранять разногласия. Эти издержки Коуз назвал трансакционными, или издержками использования рыночного механизма. Но если эти издержки реальны (а так оно и есть на самом деле), то всякая хозяйствующая система встает перед выбором: надо ли оплачивать подобные издержки или дешевле и быстрее производить ей товары и услуги самостоятельно. Одним из ярких примеров трансакционных издержек в разрешительной сфере природопользования является процесс лицензирования. Сам процесс принятия решения о выдаче экологической лицензии требует предварительного мониторинга и изучения состояния окружающей природной среды, прогнозирования развития производства и состояния природно-ресурсного потенциала состояния. Только на данной основе возможна выдача лицензии на определенное количество поступления загрязняющих веществ в окружающую среду и изъятие определенного количества природного вещества за определенную адекватную природопользованию плату. Для построения экономически и экологически эффективной организационной структуры встает вопрос, надо ли лицензионной фирме держать штат, осуществляющий мониторинг или отдел мониторинга или лучше заплатить и приобрести данную информацию. Здесь мы затрагиваем принципы построения организационной структуры проведения лицензирования. В каждом районе лицензирующий орган должен иметь или не иметь собственную базу замеров, производить самостоятельно или закупать определенные виды работ, на основании которых принимается решение о выдаче экологической лицензии.

Проявление институционального подхода в реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала проявляется в создании ныне действующего эколо-

гического права, формировании институтов, обеспечивающих экологический аудит, мониторинг, ведение кадастров природных ресурсов, квотировании изъятия природных ресурсов и загрязнения окружающей природной среды, продажи разрешений на выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Однако следует отметить, что данные институты разрознены, действуют отдельно друг от друга, их данные не используются в единой системе. Сложившееся положение связано с тем, что в настоящее время институциональный подход не является доминирующим в реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала. Поэтому отсутствует институциональная среда по реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала на всех уровнях общественного воспроизводства. Не разработан экономический и организационный механизм, обеспечивающий трансформацию прав и форм собственности в природопользовании, охватывающий в единой концепции развития отношений производства, распределения, обмена, перераспределения и потребления природных ресурсов, находящихся в определенных формах собственности. Права собственников природных ресурсов недостаточно определены, отсутствует информация и абсолютная подвижность природных ресурсов.

На основании вышесказанного необходимо сделать следующие выводы.

1. Анализ современных направлений развития экономической теории показал необходимость развития основных принципов трансформационных процессов в правах и формах собственности на объекты природно-ресурсного потенциала на базе новой институциональной методологии.

2. Новая институциональная методология позволяет в своих рамках объединить положительные направления существующих теоретических школ экономической науки и разработать комплексный институциональный инструментарий реализации отношений собственности на объекты природно-ресурсного потенциала во всех сферах воспроизводства отношений собственности в сфере природопользования.

3. На базе институциональной теории необходима разработка методологических принципов и методического инструментария обеспечения реализации разнообразных форм собственности на объекты природно-ресурсного потенциала – общенародной, местной и частной.

Литература

1. Земельний кодекс України // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. Том 8. – Чернівці: Зелена Буковина, 2002.– С.305-316.
2. Водний кодекс України // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. Том 8. – Чернівці: Зелена Буковина, 2002.– С.283-304.
3. Лісовий кодекс України // Збірник законодавчих актів України про охорону навколишнього природного середовища. Том 8. – Чернівці: Зелена Буковина, 2002.– С.255-271.
4. Деменьтьев В.В. Институты и поведение: социальный поход // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 89-1. – Донецьк, ДонНТУ, 2005. – С.5-19.
5. Мишенин Е.В., Косовий Р.П. Институт экономико-правовой ответственности в управлении природопользованием // Наукові праці

Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 89-1.- Донецьк, ДонНТУ, 2005. – С.47-53.

6. Згонник Л.В., Некрасов В.Н. Институциональная составляющая согласования экономических интересов в условиях трансформации экономической системы // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 89-1. – Донецьк, ДонНТУ, 2005. – С.53-59.

7. Мартиенко А.И. Институциональные преобразования собственности на объекты природно-ресурсного потенциала как основа трансформационных процессов в экономике природопользования // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 89-1. – Донецьк, ДонНТУ, 2005. – С.203-209.

Статья поступила в редакцию 23.01.2006

Л.П. ГАЦЬКА, д.е.н., доцент,
Національна академія державної податкової служби України

ІНСТИТУЦІЙНИЙ ПІДХІД ДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

Глибокі зміни, що відбуваються в Україні, спрямовані на формування адміністративної, інвестиційної, торгової, бюджетної, податкової, банківської, валютної, зовнішньоекономічної та інших систем, пов'язаних з функціонуванням ринку та державним управлінням економікою та фінансами, багато в чому замикаються на податкових відносинах і по-новому висвітлюють основні питання формування та ефективного функціонування системи оподаткування. У таких умовах необхідне теоретичне переосмислення трансформаційних перетворень, що відбуваються в Україні, і визначення можливостей бюджетно-податкових важелів щодо забезпечення стабільності соціальної та економічної сфери життя суспільства. У цьому аспекті застосування інституційного підходу, методологічний потенціал якого значно перевищує можливості інших методів економічного аналізу, має цікаві перспективи. Дослідження впливу трансформаційних процесів на формування норм поведінки у сфері оподаткування, адекватних ринковим умовам, розкриття механізмів формування неефективних інститутів та пошук шляхів їх обмеження набувають суттєвого теоретичного та практичного значення і є

важливим напрямком політекономічного аналізу, актуальним для сучасної економіки.

Варто відзначити, що в роботах В.М.Полтеровича[9], В.А.Волконського, С.Ф.Биконі, Т.В.Меркулової, Є.Н.Вишневської [1] та ін. розглядаються окремі інституційні аспекти процесу реформування податкової системи. Вони стосуються питань формування інституційного середовища оподаткування[1], податкової поведінки, взаємодії платників податків та податківців[2] і роблять значний внесок в аналіз процесу формування ефективних інститутів оподаткування в умовах трансформаційних економік.

Метою даної статті є аналіз з інституційних позицій рівня оптимального податкового навантаження як фактора реформування системи оподаткування України.

У рамках інституційного підходу одночасно суміщається теоретичний аналіз, історичні дослідження та вивчення ситуацій на конкретних об'єктах. Визначаючи поняття інститутів, звернемось до кількох найвідоміших визначень: інститути – це правила, механізми, що

© Л.П. Гацька, 2006