

УДК 330.8

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТЕОРИИ РЫНКА АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Рубель О.Е.

Розглянуто основи методології економіко-інституційних досліджень особливостей структури та функціонування інституту ринку адміністративних рішень у сфері природокористування.

Постановка вопроса. Актуальность вопросов управления (регулирования) рынка административных решений начинает признаваться на самом высоком уровне управления в Украине. Так на заседании Кабинета министров Украины 6 января 2011 г было принято решение о регламентировании предоставления платных административных услуг. В соответствии с принятым постановлением, с 1 марта 2011г. такие услуги будут предоставлять лишь те предприятия, учреждения и организации, на которые законом или международными договорами возложены такие функции (их около 1,5 тыс.). Остальные предприятия будут ликвидированы. По данным Госкомпредпринимательства, на сегодня в Украине существуют 11175 созданных при министерствах и ведомствах хозрасчетных госпредприятий [1].

Исследование в направлении изучения рынка административных решений в сфере природопользования не является данью моде на изыскания в секторе коррупционных отношений [2], множеству нормативно-правовых документов, направленных на антикоррупционную деятельность. Следует отдавать отчет в том, что вопросы теневой экономики занимают умы многих современных исследователей [3]. Данное исследование направлено на сугубо институциональный анализ объективно сложившихся в настоящее время явлений и тенденций развития природопользования. При этом, как в науке, так и в институциональной практике (экономической и правовой) просматриваются элементы рыночной экономики, рыночного мировоззрения и практики регулирования рынка. Предполагается, что использование постулатов теории рынка возможно в новых сферах, в том числе, в анализе процесса принятия решения, как частного случая трансакции управления.

Концепция рынка административных решений была выдвинута ранее [4], однако, преимущественно, для анализа советской

(постсоветской) экономической модели и, однозначно, не в отношении секторальных следований. Само введение научной экономической категории рынка административных решений является проявлением институционального подхода к анализу экономических процессов. Так, рынок является экономическим институтом, в первую очередь, как общественный механизм. Административное решение является инструментом управления различного масштаба: от фирмы до межгосударственных, региональных (в контексте международных регионов) решений.

Цель настоящей работы — предложить основы методологических подходов к экономико-институциональным исследованиям особенностей структуры и функционирования института рынка административных решений в сфере природопользования.

Институт рынка административных решений является гражданским (общественным) институтом, проявляющимся на всех уровнях управления. Если для администрирования основным типом транзакций является транзакция управления и рациирования, то для рынка административных решений, одни и те же процессы могут быть рассмотрены с точки зрения анализа транзакции торговли в контексте функционирования трех типов транзакций (управления, торговли, рациирования), которые могут быть сведены условно к одному – торговым транзакциям.

Транзакция рациирования напрямую соприкасается с рынком административных решений. То же можно сказать об оппортунистических транзакциях, в том контексте, что такие его подвиды как захват ресурсов, овладение ресурсами, рейдерские атаки, агрессивные слияния и т.д. предполагают под собой соответствующие административные (судебные) решения или осуществляются на их основе.

Все виды транзакций, связанные с функционированием рынка административных решений характеризуются соответствующими издержками. Субъектами рынка административных решений являются акторы и принципалы, рассматриваемые в теории транзакций, а объектами, собственно, сами транзакции административных решений, что в комплексе хорошо вписывается в контекст институциональной теории.

Для так называемого административного рынка советского периода основной валютой по утверждению С. Кордонского, а так же других авторов являлись административные решения. Это, по нашему мнению, не совсем корректная формулировка. Как для советского административного рынка так и для современного рынка административных решений собственно, административные решения являются не «валютой» а «товаром», который «конвертировался» в денежные средства, материальные средства, административные решения (в варианте обмена транзакции та транзакцию (например, выделение земельных ресурсов в обмен на экологические инвестиции). Таким образом, рынок

административных решений может иметь абсолютно легальные формы и, более того, подавляющая часть природопользования, управления региональными ресурсами и региональной экономикой, обеспечения экономико-экологической безопасности просто невозможно без активного вовлечения развития рынка административных решений. В том числе, на региональном уровне (в контексте развитии международных регионов в частности).

Настоящая работа не рассматривает рынок административных решений как часть явления коррупции или теневой экономики, а рассматривает эти явления параллельно. В том числе с точки зрения Теории систем [5], Общепараметрической теории систем и ее основных категорий: вещь, свойство, отношение [6]. Так может быть представлена модель трансформации коррупции, теневой экономики и рынка административных решений как общественных / экономических институтов (рис. 1). Соответственно, генезис научного обсуждения феномена коррупции можно обобщить в виде систематической таблицы (табл. 1).

Явление коррупции (как явления-вещь) провоцирует теневую экономику (теневая – свойство экономики) и стимулирует рынок административных решений (система отношений).

Таблица 1

Генезис научного обсуждения феномена коррупции

Научное направление (школа)	Особенности трактовки понятия
Традиционалисты	Коррупция отрицательно влияет на экономику, поскольку может вызвать нежелательное для общества перераспределение благ и снизить скорость развития экономики.
Ревизионисты	Коррупция часто ведет к повышению эффективности распределения ресурсов, нарушенной в результате государственного регулирования. Во многих посвященных коррупции работах предполагается, что в условиях многочисленных нелепых государственных ограничений коррупция может способствовать экономическому развитию и повышению эффективности развития. Причиной такого положительного эффекта является тот факт, что в некоторых случаях наличие коррупции демонстрирует, например, неверное назначение правительством цен. Взятка в этом случае может рассматриваться как цена за право (или за лицензию) заниматься определенной деятельностью (экономико-экологической в том числе). В некоторых случаях взятка придает положительную цену праву, номинальная цена которого равна нулю. В других случаях взятка оказывается более низкой платой по сравнению с номинальной, как бывает в случае, когда взятка служащему предпочтительнее уплаты штрафа [7].

Продолжение табл. 1

Функционалисты	Коррупция является экстралегальным институтом, который используется индивидами или группами для влияния на политику, который проводится администрацией. Коррупция свидетельствует лишь о том, что эти группы интенсивнее принимают участие в процессе принятия решений..." [8, с. 587]. Функционалисты считали, что коррупция может быть эффективной, а одной из ее функций есть сохранения единства нестабильной политической системы. Заслуга представителей функционального направления в исследовании коррупции, на мысль французского исследователя Ж. Картье-Брессона, заключается в том, что они попробовали показать как положительные, так и отрицательные следствия коррупции относительно процесса модернизации стран "третьего мира".
Неолибералы	Сделали попытку применить к анализу коррупции инструментарий, разработанный современной экономической теорией (концепция доверенности, прав собственности, поиска ренты), и исследовать коррупцию с точки зрения процесса оптимизации в условиях ограниченных ресурсов. В основе формального анализа, предложенного и функционалистами, и неолибералами, лежит модель индивидуального поведения в традиционном ее понимании. Итак, проблема взаимодействия между микро- и макроаспектами коррупции остается вне поля их зрения. Попытка преодолеть этот недостаток была сделана итальянском ученым Д. Делла Порта, который, опираясь на результаты исследований политической коррупции в Италии, обратился к анализу особого типа государственного функционера - "политического бизнесмена", который объединяет "посредничество в (легальном и нелегальном) бизнесе и обычно непосредственное участие в экономической деятельности по политическим посредничеством в традиционном понимании" [9, с. 67]. Агентами социализации коррупции выступают политические партии, которые "помещают" своих назначенцев на ответственные посты в государственных органах [10, с. 70].
Институциональный подход	Приверженцы институционального подхода, которые также ориентируются на либеральные ценности и, как и функционалисты, сосредоточивались на исследованиях модернизации стран, которые развиваются, усматривают в коррупции единое средство постепенного создания институтов, необходимых для демократического развития общества. Первую попытку объяснить отличие в уровнях коррупции в разных странах сделал С. Хантингтон [11, с. 23]. Опираясь на теорию экономического развития, он утверждал, что коррупция была минимальной на "традиционном" уровне развития и возрастала по мере модернизации, достигая кульминации при наиболее высоких темпах этого процесса. Важную попытку избежать моральной оценки при анализе коррупции было сделано М. Вебером [12, 7].
Микроэкономического подход	С. Роуз- Аккерман подчеркивает игнорированную многими научный работниками похожесть между легитимными и нелегитимными денежными платежами, которая дает возможность превращать взятку в платеже путем некоторых изменений в законе. Он подразделяет коррупцию на политическую, связанную с процессом принятия законов, и административную, обусловленную их применением. С. Роуз-Аккерман строит модель коррупции, которая демонстрирует тесную связь между "продажностью" законодателей, политической ситуацией и организационными способностями групп интересов [13, с. 75].

Продолжение табл. 1

Монистический поход	Приверженцы (В. Полтерович, В. Радаев и др.) [14,15] относят существование и распространение коррупции вместе с теневой экономикой до одной из основных "институциональных ловушек", которые влияют на состояние экономического развития в государстве.
Бихевиристский подход	Коррупция - это злоупотребление общественной должностью, полномочиями или ресурсами с целью получения личной выгоды. При этом, в свою очередь, стоит вопрос о поиске "объективных" критериев для определения понятий "злоупотребление", "общественное" и "личное". Приверженцы таких определений ссылаются или на то, что такие критерии содержатся в конкретных законах или инструкциях, или на понятие "общественный интерес". Другие предлагают пользоваться "субъективными", или культурологическими критериями, считая, что понятие "общественный интерес" очень спорно [7].

Далее свойство отношений теневой экономики (коррупция) упрочняет явления развития рынка административных решений, наконец, коррупционные отношения в условиях укрепляющейся теневой экономики (вещь) формируют набор свойств и характеристик рынка административных решений (рис.1). Однако, уникальным свойством рынка административных решений является его двойственность (легальность-нелегальность), которым явления коррупции не обладают, а теневая экономика почти не обладает.

Под теорией административного рынка в российской экономической науке понимается концепция, объясняющая специфический вид торговли, в процессе которой властные полномочия обменивались на ресурсы, необходимые сторонам, заключающим контракт [16].

В рамках данной теории объяснялось возникновение и функционирование разветвленной системы теневых регуляторов, влияющих на весь ход советской хозяйственной жизни. Особую популярность эта концепция приобрела в период заката горбачевской перестройки. Собственно, тогда в научном обороте как синонимы использовались три названия этой теории: административного рынка; экономики согласований; экономики торга.

В качестве современных примеров таких торгов в условиях современной России могут выступать квоты на экспорт различного сырья, энергии, металлов, выделяемые Центром тому или иному региону в обмен на политическую поддержку "партии власти" на выборах.

Происходит обмен квот на голоса. Другой пример – частота проверок соблюдения законности и целевого расходования бюджетных

средств со стороны Центра в обмен на интенсивность местных судебных разбирательств в отношении прав собственности на предприятия тех или иных общенациональных бизнес-групп. Как и в предыдущем примере, одни властные полномочия здесь меняются на другие, на судебные решения [16].

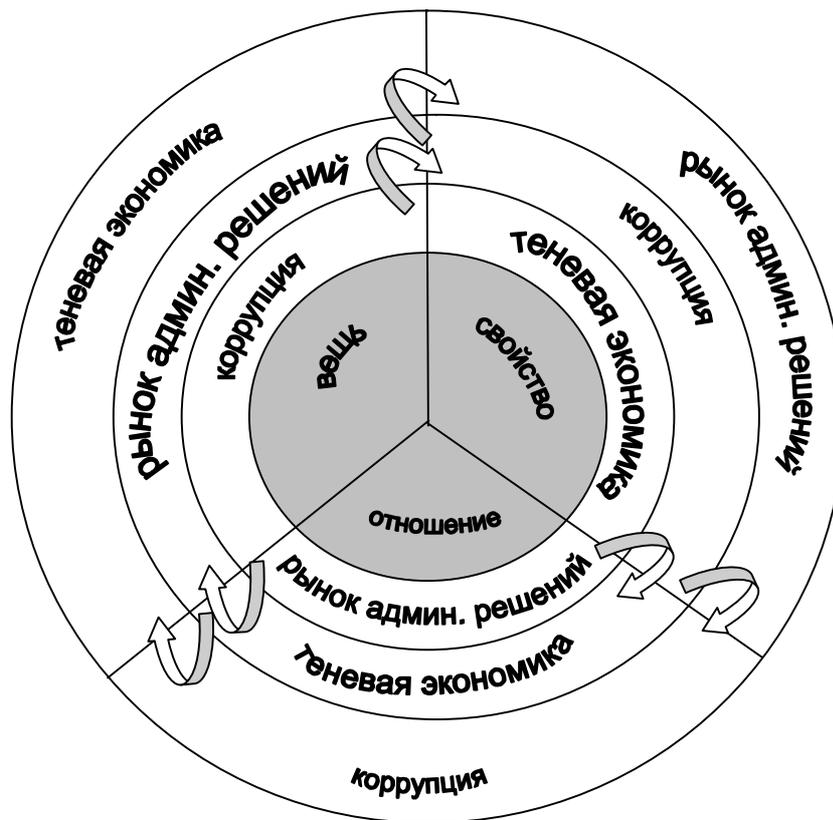


Рис.1 Генезис трансформации категориальных элементов рынка административных решений

В теории административного рынка властные полномочия и хозяйственные ресурсы являются нормальными товарами, характеризующимися убывающей предельной полезностью.

Рынок административных решений в нашем представлении – социально-экономический институт формирующийся элитами государственной и бизнес-элитой с целью смягчения недостатков административной системы, рыночных пробелов, максимизации эффективности трансакции административных решений.

Элементарная трансакция рынка административных решений может быть записана в виде тернарной записи согласно схеме (рис. 2).

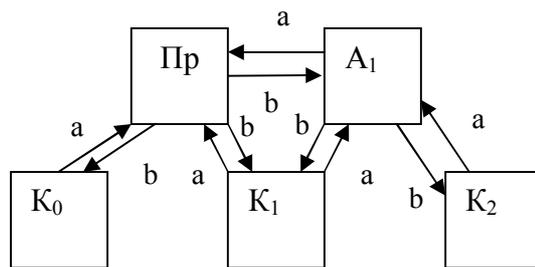


Рис. 2 Схема транзакции рынка административных решений.

где Пр – принципал; А₁ – актор; К₀₋₂ – контроллер соответствующего порядка; а – мотиваторы; b – полезности.

В тернарной записи условия элементарная транзакция рынка административных решений может быть записана, соответственно, следующим образом:

$$\left\{ \begin{array}{l} A_1(a)Pr < A_1(a)K_2 \\ A_1(b)Pr > A_1(b)K_1K_2 \\ Pr(a)A_1 > K_0(a)Pr \end{array} \right. \quad (1)$$

То есть затраты актора от транзакции (актор-принципал) должна быть меньше чем мотиватор (правовой, институциональны) между ним и контроллером.

В приведенную схему так же могут быть включены и другие субъекты (нейтралы-наблюдатели) и объекты транзакции для условий процесса природопользования.

Административные решения в рамках ЭЭ рынка админрешений (АР) обладают рядом функциональных свойств. Одним из них является транзакция конвертирования административных решений. Данная транзакция осуществляется, как правило, между двумя или более принципалами за счет обмена полномочиями, решениями, обязательствами. Конвертированию АР соответствует транзакция обмена, однако, ее особенность в том, что конвертируются АР разные по уровню и качеству, в том числе между различными институциональными уровнями, группами акторов и принципалов, как а случае транзакций между местной и центральной властью [17].

Вопросу конвертации административных решений посвящён ряд работ российских исследователей [16], с конвертацией связана категория иерархии ЭЭ рынка административных решений, объясняемая вертикальной структурой соответствующего рынка.

Административный торг, как показывал С. Кордонский [4], требует посредников. Эти посредники появляются на различных уровнях: общегосударственном, на региональном, муниципальном. Сильными посредниками в ходе торгов являются бизнес-группы. В том случае, когда они договариваются с муниципалами, проблема нормативов и дотаций существенно смягчается. Но это также следствие того обстоятельства, что любая крупная бизнес-группа идет “сверху вниз”, договариваясь сначала с “регионалами”. Это – едва ли не единственная группа субъектов рынка, которая нейтральна по отношению к процессу торга. Все остальные заинтересованы в сохранении ситуации неравновесия.

Вопрос об эффективности общественного сектора, о том, как должны функционировать образование, здравоохранение, охрану окружающей среды, отпадает в этих условиях сам собой. Позиция всех одинакова: необходимо сохранить как можно больше активов (власти) и сбросить, возможно, большее количество пассивов (долгов), которые будет вынужден принять слабейший [7].

Функционирование рынка АР связано с социальным заказом на выполнение административным аппаратом административных услуг в сфере природопользования.

Действительно, в современную лексику государственной (публичной) службы надежно входят элементы рыночной терминологии, так Государственное управление охраны окружающей среды в Сумской области предлагает на своем сайте [8] ряд административных услуг: разрешение на специальное водопользование; разрешение на бурение водной буровой скважины; разрешение на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух; разрешение на размещение отходов; разрешение на производство, хранение, транспортирование, использование, захоронение, уничтожение и утилизацию ядовитых веществ; разрешение на специальное использование природных ресурсов в пределах территорий и объектов природно-заповедного фонда общегосударственного значения; вывод для получения лицензии на право осуществления производства и торговли пестицидами и агрохимикатами; предварительное согласование (экологическая карточка) на пользование недрами; согласование материалов относительно выбора земельного участка для размещения объектов; местоположений объектов; проекта отвода земельного участка; порядок удаления зеленых насаждений (деревьев, кустов) в населенных пунктах.

Структура рынка административных решений в сфере природопользования может быть описана путем логического представления рыночной системы, состоящей из объекта рынка, субъекта, предмета и структуры их сложного взаимодействия

Объект рынка административных решений (рис. 3) в сфере природопользования является сам процесс ресурсопользования. Свойства объекта этого рынка выходят за рамки экономико-экологической трансакции, а включает в себя как элемент принятия решения об акте природопользования так и саму экономико-экологическую трансформацию, выражающуюся в процессе преобразования и использования естественных сил и факторов в исчерпаемом или условно неисчерпаемом режиме.



Рис. 3 Структура анализа рынка административных решений в сфере природопользования

В свою очередь, предметом рынка административных решений в сфере природопользования является предмет «торгов» (в том числе по «0» тарифу), которыми являются экономико-экологические трансакции, в частном случае представляющие собой решения уполномоченного органа власти национального, регионального или территориального и местного уровня в отношении вопросов распоряжения, использования, контроля за любой деятельностью в сфере использования и преобразования природных ресурсов, природных сил и объектов.

Субъекты рынка административных решений в сфере природопользования – это его операторы, участники рыночных трансакций, представленные совокупностью соответствующих юридических и физических лиц, институциональных акторов и принципалов, администраторов, чиновников, органов государственного (министерство охраны окружающей природной среды), регионального (областные управления охраны окружающей природной среды), муниципальных управления экологической безопасности, их аналоги и ресурсопользователи различного масштаба и свойств.

Механизмы рынка административных решений в сфере природопользования – это различные виды институциональных обменов, включая симметричные и асимметричные, иерархические, процесс горизонтальной и вертикальной конвертации административных решений в сфере природопользования.

Инструментами рынка административных решений в сфере природопользования является институциональная деятельность, направленная на обеспечение эффективности экономико-экологической трансакции, включая, сбор информации, адаптацию, модерирование (фасилитирование), принятие соответствующего административного решения.

Функции рынка административных решений в сфере природопользования направлены на то, что бы обеспечить эффективность экономико-экологической трансакции, перераспределения доходов, заполнение лакун в природоохранной правовой и институциональной системе. При этом реализуются такие свойства этого рынка как легитимность.

Мотиваторами принятия административных решений в сфере природопользования являются правовые, нормативные, психологические, моральные, политические, институциональные, экономические факторы активизирующие процесс принятия решения о совершении конкретной экономико-экологической трансакции. Рассматриваются нами наряду с «полезностью» (по отношению к акторам экономико-экологической трансакции).

Источники принятия административных решений в сфере природопользования – нормативные, правовые акты, методические нормы, информационные базы, результаты экологического и финансового аудита, результаты сертификации, стандартизации экологического нормирования.

Все данные компоненты представляют собой систему структурного моделирования рынка административных решений в сфере природопользования.

Выводы.

Вопросы теневой составляющей экономико-экологической трансакции поднимают аспект обеспечения социальной справедливости, распределения соответствующей природной ренты и предполагает сделать ряд важных дополнительных выводов:

1. Снижения уровня теневой роли в экономической трансакции может быть связано с «автоматизацией» принятия решения, внедрения систем контроллинга (институционального контроллинга), в том числе, в экономико-экологической сфере, максимальная передача функций госконтроля и лицензирования в частные руки с использованием рыночных механизмов. Следует активно развивать системы «публичных» компаний, независимого аудита экономико-экологической деятельности, гражданской (экономической) экспертизы, открытости информации, социального партнерства, регионального партнерства и региональной конвергенции. Необходимо развитие социальных функций экономико-экологического аудита, включая публичные оценки в отношении: лицензирования, разрешений на выбросы и сбросы, нормирование нагрузки на окружающую среду, сертификацию, распределение ренты от использования природных ресурсов, морально-этические аспекты природопользования.

2. Необходимо внедрения Стратегической экологической оценки как инструмента регионального и государственного управления экономико-экологическими (ЭЭ) трансакциями. Следует расширить сферы рыночных механизмов природопользования в направлении легализации и научной оценки, контроля за рынком ЭЭ административных решений.

3. В теоретическом плане анализ рынка административных решений способен стать одним из важных элементов экономико-экологического трансакционного анализа в рамках становления институциональной теории экономико-экологических отношений, в перспективе исследований, направленных на моделирование, управление, проектирование трансакций (ЭЭ трансакций).

4. Идеи социализации общества (экоциализации в частности) достаточно четко дают основание для формирования широкой палитры современных рыночных механизмов и должны учитываться как фактор формирования мотиваторов трансакции.

5. Анализ теневой составляющей экономико-экологической трансакции может быть дополнен соответствующим секторальным анализом в отношении системы трансакций в лесопользовании, рыбном хозяйстве, туристической деятельности. В этих (как и в других) сферах ресурсопользования теневая составляющая экономико-экологических трансакций остается весомой. Такому детальному анализу должны быть посвящены последующие исследования.

Литература:

1. Правительство ликвидирует предприятия, оказывающие административные услуги. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.profinews.com.ua/c2257640005842ab/0/cdc74739353c17c4c2257811006e10c3>

2. Головченко О.М. Формування механізмів стабільного розвитку регіону : Монографія. /Головченко О.М. — О.: Фенікс, 2009. — 424 с.

3. Ечмаков С.М. Теневая экономика: анализ и моделирование. / Ечмаков С.М. - М.: Финансы и статистика, 2004. - 408 с.

4. Кордонский С. Постперестроечное экономическое пространство. Трансформации административного рынка / С. Кордонский. [Электронный ресурс] :— Режим доступа: <http://old.russ.ru/antolog/inoe/kordon.htm/kordon.htm>

5. Bertalanffy L., General System Theory. A critical review/ L. F. Bertalanffy // Gen. Systems, 1962, — v. 7, — p. 1-4

6. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. / А.И.Уемов. — М., «Мысль», 1978. — 272 с.

7. Головченко О.М. Формування механізмів стабільного розвитку регіону : Монографія. /Головченко О.М. — О.: Фенікс, 2009. — 424 с.

8. Cartier-Bresson J Elements d'analyse pour une economic de la corruption / J. Cartier-Bresson // Rev. tiers-monde. — P. — 1993 — N 131 — P. 581-609.

9. Портер М. Конкуренция [Текст]/ М. Потер. — М.: Изд. дом «Вильяме», 2001.— 495 с.

10. Порта Д. Делла. Действующие лица в коррупции [Текст]: политические бизнесмены в Италии / Д. Делла Порта // Междунар. жури, социальных наук. — 1997. — № 16. — С. 55-73.

11. Huntington S. Political order in changing societies. / S. Huntington. New Haven: Yale University press, 1968. — 107 p.

12. Вебер М. Избранное. Образ общества. [Социальные причины падения античной культуры]. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.gumer.info/authors.php?name=%C2%E5%E1%E5%F0+%CC>.

13. Роуз-Аккерман С. Демократия и «великая» коррупция [Текст] / С. Роуз-Аккерман // Междунар. журн. социальных наук. — 1997. — № 16 — С. 75 — 95.

14. Полтерович В. Институциональные ловушки и экономические реформы [Текст] / В. Полтерович. — М.: Рос. экон. шк., 1998. — 424 с.

15. Радаев В. Социология рынков к формированию новых направлений [Текст] / В. Радаев. — М.: ГУВШЭ, 2003. — 328 с.

16. Ореховский П. А. Теория административного рынка и финансы муниципальных образований РФ (в 1990-2000 гг.). / Ореховский П. А. [Электронный ресурс] :— Режим доступа: <http://lab.obninsk.ru/public/articles.php?htmlfile=orekhovsky-11.htm>

17. Адміністративні (державні) послуги, що надаються Державним управлінням охорони навколишнього природного середовища в Сумській області. [Электронный ресурс] :— Режим доступа: <http://www.eco.sumy.ua/dcontrol.html>

Abstract

Rubel O.E.

Methodological bases of the theory of the market of administrative decisions in wildlife management sphere.

The Bases of methodological approaches of economic-institutionally researches of features of structure and functioning of institute of the market of administrative decisions in nature management sphere are considered.